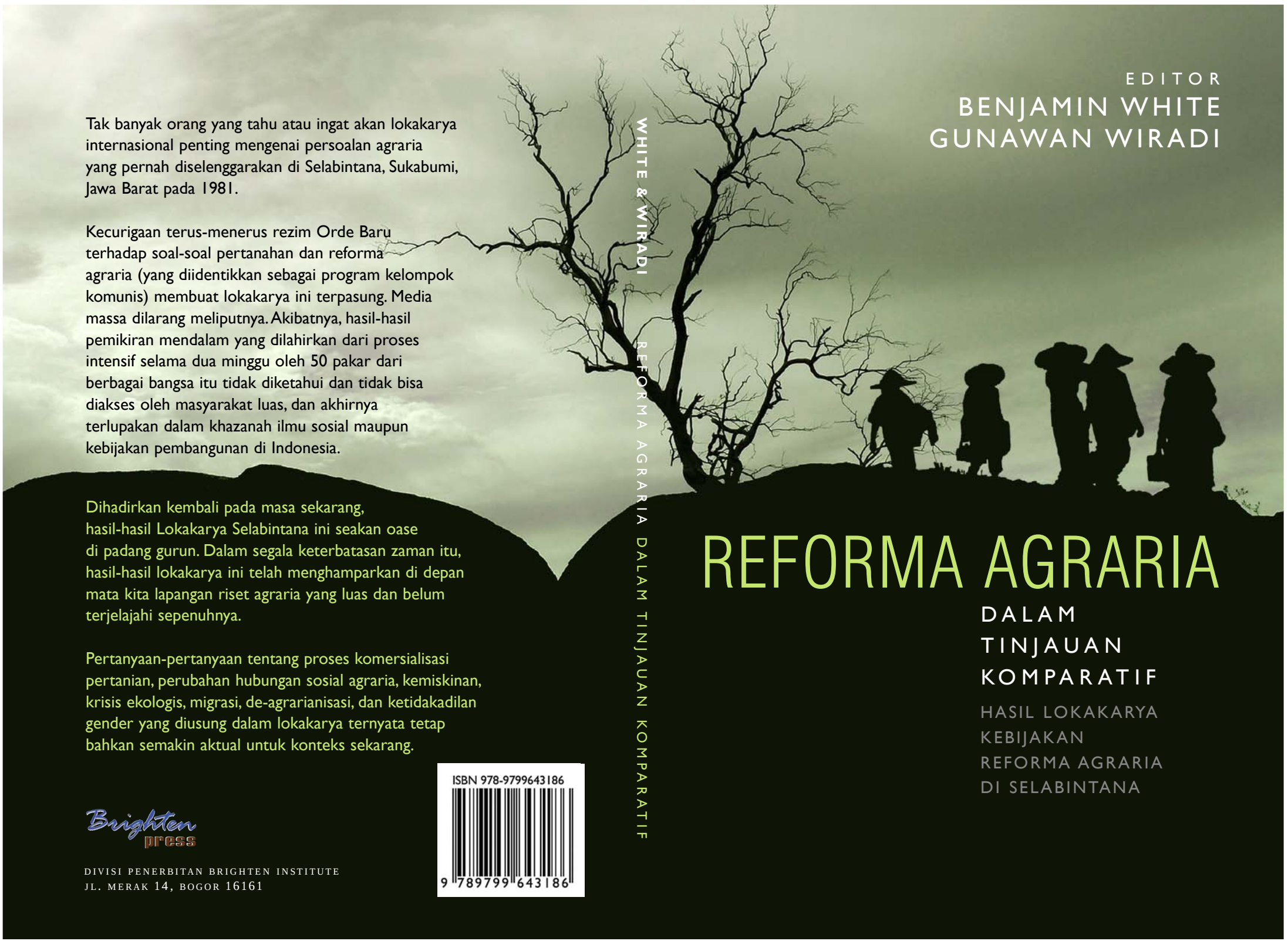


Tak banyak orang yang tahu atau ingat akan lokakarya internasional penting mengenai persoalan agraria yang pernah diselenggarakan di Selabintana, Sukabumi, Jawa Barat pada 1981.

Kecurigaan terus-menerus rezim Orde Baru terhadap soal-soal pertanahan dan reforma agraria (yang diidentikkan sebagai program kelompok komunis) membuat lokakarya ini terpasung. Media massa dilarang meliputnya. Akibatnya, hasil-hasil pemikiran mendalam yang dilahirkan dari proses intensif selama dua minggu oleh 50 pakar dari berbagai bangsa itu tidak diketahui dan tidak bisa diakses oleh masyarakat luas, dan akhirnya terlupakan dalam khazanah ilmu sosial maupun kebijakan pembangunan di Indonesia.

Dihadirkan kembali pada masa sekarang, hasil-hasil Lokakarya Selabintana ini seakan oase di padang gurun. Dalam segala keterbatasan zaman itu, hasil-hasil lokakarya ini telah menghamparkan di depan mata kita lapangan riset agraria yang luas dan belum terjelajahi sepenuhnya.

Pertanyaan-pertanyaan tentang proses komersialisasi pertanian, perubahan hubungan sosial agraria, kemiskinan, krisis ekologis, migrasi, de-agrarianisasi, dan ketidakadilan gender yang diusung dalam lokakarya ternyata tetap bahkan semakin aktual untuk konteks sekarang.

Brighten press

DIVISI PENERBITAN BRIGHTEN INSTITUTE
JL. MERAK 14, BOGOR 16161

ISBN 978-9799643186
9 789799 643186

WHITE & WIRADI
REFORMA AGRARIA DALAM TINJAUAN KOMPARATIF

EDITOR
BENJAMIN WHITE
GUNAWAN WIRADI

# REFORMA AGRARIA

## DALAM TINJAUAN KOMPARATIF

HASIL LOKAKARYA KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA DI SELABINTANA

# REFORMA AGRARIA
# DALAM TINJAUAN KOMPARATIF

# REFORMA AGRARIA

## DALAM TINJAUAN KOMPARATIF

HASIL LOKAKARYA KEBIJAKAN REFORMA AGRARIA
DI SELABINTANA

---

disunting oleh

BENJAMIN WHITE

dan

GUNAWAN WIRADI

Brighten press

*Reforma Agraria dalam Tinjauan Komparatif*
*Hasil Lokakarya Kebijakan Reforma Agraria di Selabintana*
Benjamin White & Gunawan Wiradi (eds.)

**Cetakan I, Mei 2009**

ISBN 978-97996431 86
122 + xx hlm, 14 x 21 cm

**Diterjemahkan dari:**
*Agrarian Reform in Comparative Perspective:*
*Policy Issues and Research Needs*
April 1984

**Alih bahasa:**
Stephanus Aswar Herwinarko

**Penyunting bahasa:**
Laksmi A. Savitri

**Tata letak dan desain sampul:**
Ronny Agustinus

**Cetakan II, September 2011**

**Korektor naskah cetakan II:**
Mohamad Shohibuddin

**Penerbit**

Brighten press

Divisi penerbitan BRIGHTEN INSTITUTE
Jl. Merak no. 14
Bogor 16161
www.brighten.or.id

# *Pengantar Penerbit*

Dua puluh delapan tahun setelah Lokakarya Selabintana mengenai "Reforma Agraria dalam Perspektif Komparatif" berhasil menggali berbagai persoalan mendasar dan rekomendasi kebijakan tentang reforma agraria, ternyata banyak pertanyaan yang sama masih tetap diajukan pada hari ini. Pertanyaan-pertanyaan tentang proses penetrasi kapitalisme di pedesaan (modernisasi dan komersialisasi pertanian), perubahan hubungan-hubungan sosial agraria, ketenagakerjaan dan relasi gender, migrasi, proses-proses de-agrarianisasi, ternyata tetap bahkan semakin aktual untuk konteks sekarang. Kemiskinan masih menyandera wilayah pedesaan kita dan persoalan krisis sosial-ekologi mengancam basis-basis sistem produksi nasional. Apakah ini menandakan bahwa dalam urusan reforma agraria kita tidak beranjak maju dibandingkan 28 tahun lalu?

Pertama-tama, perlu dipahami terlebih dulu konteks politik yang melatari Lokakarya Selabintana 1981 ini. Terlepas dari pernyataan implisit dalam TAP-MPR no.IV/1978 bahwa keberadaan UUPA-1960 dikukuhkan kembali, dan dinyatakan sebagai "produk nasional" dan *bukan* produk Partai Komunis Indonesia (PKI), namun trauma "komunisme" dan kecurigaan yang

masih membekas terhadap soal-soal pertanahan membuat lokakarya ini terpasung. Jadi, meski merupakan sebuah acara internasional yang diikuti 50 peserta beragam bangsa, kegiatannya yang bertajuk isu sensitif "reforma agraria" telah menyebabkan lokakarya ini dilarang diliput oleh media massa. Akibatnya, hasil-hasil pemikiran mendalam yang dilahirkan dari proses intensif yang ditekuni oleh berbagai pakar manca negara selama dua minggu itu tidak diketahui dan tidak bisa diakses oleh masyarakat luas.

Sebenarnya, penyelenggaraan Lokakarya Selabintana ini adalah tindak lanjut dari "World Conference on Agrarian Reform and Rural Development" (WCARRD) yang diselenggarakan oleh FAO di Roma pada 1979. Indonesia mengirimkan delegasi cukup besar ke Konferensi ini dan dipimpin langsung oleh Menteri Pertanian. Konferensi yang menghasilkan Piagam Petani itu telah menggerakkan sejumlah pakar perguruan tinggi yang berasal dari berbagai negara peserta untuk bersepakat membangun landasan ilmiah bagi pelaksanaan reforma agraria di negaranya masing-masing. Salah satu cara yang dipilih adalah dengan melakukan studi banding. Ada yang melakukan studi di beberapa negara di Amerika Latin, dan ada yang di Asia. Indonesia melakukan studi banding ke India. Berbagai studi banding itu lalu dibahas dalam Lokakarya Selabintana yang resminya berjudul: "International Policy Workshop on Agrarian Reform in Comparative Perspectives".

Rekomendasi yang dihasilkan lokakarya ini dan sudah disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri waktu itu tidak pernah diketahui dengan jelas bagaimana tanggapannya. Butir-butir rekomendasi yang menganjurkan adanya Badan Otorita pelaksana reforma agraria, jika pemerintah berkemauan politik untuk menjalankan reforma agraria sesuai kesepakatan Roma, tidak mendapat respon yang serius. Keputusan yang diambil oleh Presiden Soeharto waktu itu adalah membentuk Badan Pertanahan Nasional yang fungsi pokoknya sebatas melaksana-

kan administrasi pertanahan (catur tertib pertanahan). Demikianlah, konteks politik dalam masa pemerintahan Orde Baru tidak memberikan ruang dan kesempatan untuk menjadikan reforma agraria sebagai sebuah gerakan koreksi atas ketimpangan yang sesungguhnya sudah semakin parah pada masa itu. Upaya peningkatan kesejahteraan langsung "melompat" pada solusi teknokratis, yaitu Revolusi Hijau.

Kedua, selain konteks politik di atas, ada hambatan besar dalam perkembangan studi agraria di era Orde Baru. Pada masa-masa itu, pengembangan diskursus kritis tentang isu-isu kunci dalam "transformasi agraria" sangat terkungkung oleh situasi politik yang tidak memberi tempat pada diskusi-diskusi terbuka tentang topik agraria (White 2006). Dalam suasana represif seperti itu, wajar bila para peneliti Indonesia cenderung menghindari topik-topik kontroversial. Ada pola yang didapat oleh White (2006) tentang jenis-jenis riset pada waktu itu, yakni: sedikit sekali riset yang memberi perhatian pada penguasaan tanah dan hubungan agraris, serta isu-isu teoretis yang lebih luas, tetapi banyak sekali riset yang topik-topiknya cenderung merupakan pengesahan terhadap model dan pembangunan desa ala Orde Baru yang saat itu sedang dominan. Namun, White memberikan perkecualian antara lain pada studi komprehensif Sajogyo, *Modernization without Development in Rural Java*, tentang dampak intensifikasi pertanian versi Orde Baru, yang merupakan studi kritis pada periode saat itu. Permasalahan ketimpangan agraria yang makin diperkuat oleh Revolusi Hijau digarisbawahi dengan tegas dalam studi ini.

Di tengah situasi politik yang mengungkung dan keterbatasan ilmu pengetahuan tentang problem agraria di Indonesia, hasil-hasil Lokakarya Selabintana ini seakan oase di padang gurun. Dalam segala keterbatasan, hasil-hasil lokakarya ini telah menghamparkan di depan mata kita lapangan riset agraria yang luas dan belum terjelajahi sepenuhnya dan isu-isu relevan menyangkut kebijakan reforma agraria. Dan ketika se-

jumlah pertanyaan dikunjungi kembali di era neoliberal ini, isu-isu komersialisasi, korporasi transnasional, ketenagakerjaan, migrasi, kemiskinan, krisis ekologis dan ketidakadilan gender masih tetap menjadi fenomena yang belum berjawab.

Mengapa Lokakarya Selabintana tetap kontekstual? Merebaknya kembali perhatian terhadap reforma agraria di abad ke-21 dipicu oleh banyak alasan serupa yang mendasari keprihatinan di balik Konferensi Roma 1979, antara lain adalah persoalan kesenjangan yang melahirkan kemiskinan akut (Ghimire 2001). Pada pertengahan 1980-an FAO mencatat terdapat 817 juta buruh tani tanpa tanah dan petani gurem di Asia, Afrika, dan Amerika Latin. Persoalan hilangnya akses terhadap tanah tidak lagi dapat dilihat sekedar sebagai bagian perjalanan dari pertanian menuju industri, baik didesain maupun tidak, tetapi konsekuensi dari bekerjanya kekuatan-kekuatan produksi untuk akumulasi kapital secara eksploitatif (Cousins 2007). Dalam cara pandang tersebut, reforma agraria abad ke-21 tidak cukup berhenti pada redistribusi tanah untuk merombak struktur agraria, tetapi juga berprinsip merombak relasi-relasi sosial berbasiskan tanah yang menghambat produktivitas rakyat pedesaan, serta merupakan bagian tak terpisahkan dari rencana pembangunan nasional untuk pengentasan kemiskinan (Ghimire 2001; Cousins 2007; Winoto 2008).

Di Indonesia, reforma agraria mendapat tempat kembali dalam ruang-ruang kebijakan dan akademis seiring dengan kepedulian yang menguat atas kemiskinan dan ketidakadilan agraria yang kronis, plus kerusakan lingkungan parah di pedesaan; keterlibatan pada aktivitas gerakan-gerakan rakyat pedesaan, terutama kampanye untuk perubahan kebijakan agraria; maupun lahirnya arah baru kebijakan agraria pemerintah, termasuk kebijakan baru Reforma Agraria dari Badan Pertanahan Nasional (BPN). Tidak ketinggalan pula, adanya resonansi dari kebangkitan karya-karya studi agraria dari berbagai negeri yang berasal dari kalangan universitas, gerakan sosial

dan ornop, maupun badan-badan pembangunan internasional.

Duapuluh delapan tahun yang lalu, isu pencaplokan tanah *(land grabbing)* melalui skema "*corporate social responsibility*", tanpa harus mengadakan *contract farming* atau perkebunan inti-plasma, mungkin belum terjadi. Ambruknya pasar komoditi karena kebangkrutan pasar finansial barangkali belum terbayangkan dapat menyeret petani sawit Indonesia. Pertanyaan-pertanyaan baru tentang agraria memang akan terus bermunculan, sementara pertanyaan-pertanyaan "lama" masih terasa baru. Semoga karya pemikiran 28 tahun lalu yang dihadirkan dalam buku ini dapat menjadi pemacu untuk tidak pernah berhenti menemukan pertanyaan dan mempertanyakan kembali jawaban tentang persoalan agraria dalam rangka menemukan jawaban reforma agraria macam apa yang tepat dilaksanakan untuk konteks yang kita hadapi sekarang.

Bogor, Mei 2009
Penerbit

# *Terima Kasih*

Lokakarya yang mendasari penulisan laporan ini terselenggara berkat perhatian dan dukungan sejumlah besar lembaga dan individu, termasuk di antaranya adalah Kementerian Belanda untuk Kerjasama Pembangunan yang telah memberikan dukungan dana, baik untuk *Study Tour* maupun Lokakarya.

Beberapa staf dari sponsor-pendamping Lokakarya (yaitu Yayasan Agro Ekonomika dan Institute of Social Studies) telah banyak mencurahkan waktu dan tenaga mereka untuk persiapan *Study Tour* dan lokakarya. Ucapan terima kasih secara khusus disampaikan kepada Dr. Benjamin White dan Ir. Gunawan Wiradi yang telah bersedia untuk menanggung sebagian besar tugas persiapan di atas. Kami menyampaikan terimakasih setulusnya kepada banyak institusi dan individu di India, yang telah memberikan banyak bantuan kepada para peserta *Study Tour*. Kami juga sangat berterima kasih kepada Pemerintah Provinsi Jawa Barat dan Pemerintah Kabupaten Sukabumi atas perhatian dan segala bantuan yang telah diberikan selama kunjungan lapangan di Jawa Barat dan untuk lokakarya itu sendiri. Dr. Arie Lestario Kusumadewa telah bermurah hati bersedia memimpin kunjungan lapangan. Dalam hal ini, kami juga

mengucapkan terima kasih kepada para penduduk desa Sukaambit dan Wargabinangun atas penyambutan yang hangat dan murah hati yang telah diberikan kepada para peserta kunjungan lapangan. Para peserta lokakarya telah mencurahkan banyak tenaga untuk mempersiapkan makalah lokakarya, catatan diskusi dan melaksanakan tugas yang tidak mudah dalam merumuskan rancangan laporan di hari-hari terakhir lokakarya. Terakhir, kami memberikan penghargaan sebesar-besarnya kepada Steering Committee dan Sekretariat Lokakarya (yang terdaftar di Lampiran B), dan juga kepada karyawan Hotel Selabintana untuk usaha mereka menyukseskan lokakarya ini.

**Rudolf S. Sinaga**
Mewakili
Yayasan Survei Agro
Ekonomi Bogor, Indonesia

**Martin R. Doornbos**
Mewakili
Institute of Social Studies
Den Haag, Belanda

# *Pengantar Penyunting*

Buku ini merupakan buah pikiran dari Lokakarya Kebijakan tentang Reforma Agraria dalam Tinjauan Komparatif (17-30 Mei 1981). Lokakarya ini diikuti oleh 50 peserta yang terdiri dari para pembuat kebijakan, anggota organisasi-organisasi non-pemerintah dan wartawan dari berbagai media (28 orang dari Indonesia dan 22 orang dari negara-negara lain). Mereka berkumpul untuk melakukan perbandingan atas pengalaman reforma agraria di Indonesia dan di negara-negara Asia, Amerika Latin dan Afrika, serta untuk mengeksplorasi relevansi pengalaman-pengalaman tersebut dengan kondisi dan permasalahan di Indonesia. Latar belakang dan tujuan lokakarya ini dijelaskan lebih rinci pada Bab I. Sebagai pengantar, kami selaku penyunting ingin menjelaskan mengapa kami menganggap penting mempublikasikan hasil-hasil lokakarya ini, sehingga dapat dimanfaatkan, baik oleh para pembaca Indonesia maupun pembaca internasional.

Sebagaimana diperjelas oleh tinjauan komparatif, setelah mengalami kesulitan dalam implementasi reforma agraria di tahun 1950-an dan 1960-an, akhirnya banyak negara Dunia Ketiga dalam praktik telah meninggalkan usaha reforma agraria

dan beralih kepada strategi-strategi modernisasi dan intensifikasi pertanian dalam kerangka struktur agraria yang ada. Dalam kasus tertentu strategi itu memang membuat produksi pertanian mencapai peningkatan yang memuaskan. Namun demikian, strategi-strategi tersebut membawa beberapa permasalahan, yaitu: terjadinya percepatan konsentrasi tanah, aset dan pendapatan di satu pihak, dan di pihak lain marjinalisasi petani kecil, petani gurem, dan kaum tuna kisma dalam jumlah massal dan terus menggelembung (lihat Bab II dan Bab III.1). Proses-proses konsentrasi dan marjinalisasi yang berjalan paralel itu telah membuat reforma agraria dan terutama *landreform* "sekaligus menjadi lebih sulit dilakukan, dan semakin harus dilakukan" (sebagaimana yang dikatakan seorang peserta lokakarya yang berasal dari India), dan itu adalah pandangan yang juga disampaikan oleh para peserta, baik yang berasal dari Indonesia maupun dari negara-negara lain, tanpa pengecualian.

Pendeknya, kami memiliki pandangan yang sama dengan Erich Jacoby yang dalam buku terakhirnya—ditulis hampir bersamaan dengan waktu lokakarya—mengatakan bahwa "*landreform* tidak ketinggalan zaman" (Jacoby, 1981). Pandangan itu juga tercermin dalam perhatian terus-menerus yang diberikan oleh banyak lembaga internasional terhadap beberapa masalah *landreform* dan reforma agraria. Kita bisa lihat, misalnya, perhatian tanpa putus yang diberikan oleh Food and Agricultural Organization dan International Labour Organization.[1] Sementara itu, tahun 1970-an memunculkan bukan saja beberapa permasalahan baru agraria—yang berimplikasi pada perlunya evaluasi ulang beberapa aturan reforma agraria yang

1 Perhatian seperti itu misalnya seperti yang diperlihatkan dalam World Conference on Agrarian Reform and Rural Development tahun 1979 yang diadakan oleh FAO. Beberapa aktivitas tindak lanjutnya secara teratur dilaporkan dalam jurnal *FAO, Landreform, Land Settlement and Cooperatives*, dan seri studi yang disponsori oleh ILO (ILO, 1977; Lee and Radwan eds., 1979; Khan and Ghai eds., 1979; Ghai and Radwan eds., 1983; Ghose ed., 1983), dalam kerangka World Employment Programme.

ada, dan pernah berlaku di masa lalu—tetapi juga tahun-tahun itu membawa berbagai pandangan baru dalam proses reforma agraria (lihat Brown dan Thiesenhusen, 1983; Ghose, 1983).

Dalam pandangan kami, seperti yang dilaporkan dalam Bab II hingga IV, beberapa kekhususan yang ditampilkan dalam Lokakarya Selabintana telah menjadi sumber-sumber yang secara potensial berguna untuk mendapatkan pengetahuan baru bagi mereka yang bergelut dengan masalah-masalah *land-reform* dan reforma agraria, baik di Indonesia maupun di banyak negara lain, di tahun 1980-an maupun sesudahnya. Kekhususan pertama adalah bahwa lokakarya ini memiliki tujuan-tujuan untuk melakukan perbandingan yang dinyatakan secara eksplisit. Para peserta non-Indonesia, dengan beberapa pengecualian, dipilih bukan karena pengetahuan mendalam mereka tentang kondisi Indonesia—sebenarnya, bagi banyak di antara mereka, lokakarya ini merupakan kunjungan pertama mereka ke Indonesia—tetapi mereka dipilih karena pengetahuan komparatif mereka tentang beberapa proses reforma agraria dan masalah-masalahnya di tempat-tempat lain di dunia. Kedua, "lokakarya" ini adalah lokakarya dalam pengertian yang sesungguhnya, yang seringkali disalahgunakan. Meskipun total 35 makalah tentang beberapa topik Indonesia dan topik komparatif dikontribusikan dalam lokakarya ini,[2] tetapi sebagian besar waktu yang tersedia dalam lokakarya digunakan untuk diskusi kreatif dan pertukaran pandangan yang dirangsang oleh makalah-makalah itu. Sebagian besar waktu digunakan untuk pencatatan secara cermat dan pendistribusian hasil-hasil diskusi itu, dan juga untuk kegiatan pembuatan rancangan naskah, diskusi pleno dan *re-drafting* yang dilaksanakan oleh beberapa kelompok kerja yang ditugasi untuk mengerjakan beberapa

2 Daftar 33 makalah yang disumbangkan kepada lokakarya (20 tentang topik-topik Indonesia, 13 tentang beberapa topik umum dan komparatif) bisa ditemukan dalam Lampiran A.2 di akhir buku.

bagian berbeda dari buku ini. Oleh sebab itu, buku ini menyajikan bukan hanya rangkuman materi-materi yang dibawa oleh para peserta ke lokakarya, tetapi menampilkan suatu rekaman interaksi kreatif antara para ahli Indonesia dan para kolega mereka dari luar negeri selama lokakarya. Ketiga, lokakarya ini banyak memberi perhatian kepada identifikasi *agenda untuk penelitian di masa mendatang* (lihat Bab I.2 dan beberapa bagian yang berkaitan di Bab II hingga IV). Para peserta menganggap agenda itu dibutuhkan karena akan menyediakan suatu dasar yang lebih baik untuk memahami masalah-masalah agraria. Hal ini perlu dilakukan untuk menyatakan bahwa kita tengah mempersiapkan reforma agraria dan implementasinya, serta untuk membangun banyak institusi pascareformasi yang memang harus ada, agar reforma agraria bisa mencapai tujuannya. Agenda penelitian ini, meskipun dirumuskan dengan acuan utama Indonesia, juga relevan bagi banyak negara lain yang tengah menghadapi masalah-masalah yang sama.

Meskipun laporan ini memuat sejarah agraria Indonesia dan beberapa perkembangan terbarunya (lihat Bab II.2 dan II.3), namun bagian tersebut sengaja dibuat ringkas sebagai orientasi minimal yang diperlukan para pembaca non-Indonesia. Sedangkan bagian utama buku ini sendiri tetap dikhususkan bagi pendalaman komparatif. Namun demikian, beberapa catatan tambahan tentang relevansi buku ini bagi para pembaca Indonesia juga sangat berguna di sini. Meskipun memang terdapat banyak masalah di seputar *landreform* dan implementasinya pada tahun 1960-an, komitmen formal terus-menerus pemerintah Indonesia terhadap *landreform* dan reforma agraria bisa diperlihatkan sebagai berikut:

- Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) dan Undang-undang Pokok Bagi Hasil (UUPBH) tahun 1960 tetap berlaku, walaupun sebagian besar pengamat sepakat bahwa pelaksanaannya jauh dari sempurna dan bahwa beberapa aturan yang ada dalam undang-undang

itu perlu dipikirkan ulang dengan mempertimbangkan kondisi-kondisi yang berubah di tahun 1980-an;
- Pada peringatan perayaan 20 tahun pengesahan undang-undang tersebut bulan Oktober 1980, banyak pejabat tinggi negara memberikan pernyataan publik yang membuat kedua UU tersebut seolah mendapatkan legitimasi baru.
- GBHN yang dirumuskan pada tahun 1978 memasukkan prinsip bahwa "dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat dan menciptakan keadilan sosial, maka penataan ulang penggunaan tanah, penguasaan tanah dan kepemilikan tanah harus dilaksanakan";
- Bersama banyak bangsa lain, Indonesia ikut menandatangani "Peasants' Charter" yang dibuat dalam rangka World Conference on Agrarian Reform and Rural Development yang diselenggarakan FAO (lihat FAO, 1981).

Walaupun begitu, dengan beberapa pengecualian, umumnya disepakati bahwa pencapaian praktisnya tetap sangat terbatas,[3] baik dalam pelaksanaan perundang-undangan yang ada maupun dalam penelitian lapangan dan pelatihan yang ditujukan untuk mempersiapkan basis pengetahuan ilmiah yang diperlukan, serta mempersiapkan kesadaran rakyat dan personil terlatih demi keberhasilan usaha *landreform* dan reforma agraria di masa depan. Hal ini sebagian disebabkan karena sensitifnya topik itu secara politis dalam konteks Indonesia, ini terlihat misalnya ketika selama sepuluh tahun (1966-1976) isu-isu *landreform* menjadi tidak mungkin dibicarakan dalam diskusi publik. Bangkitnya ketertarikan publik terhadap masalah-masalah *landreform* dan reforma agraria (seperti yang

3 Misalnya, PRONA yang ditujukan untuk mempercepat dan menyederhanakan prosedur pendaftaran tanah, bisa dilihat di Bab II.3.

tercermin dalam pernyataan-pernyataan publik pejabat, tulisan yang terbit dari kalangan para intelektual dan di media umum) pada periode 1978-1982 kelihatannya juga telah kehilangan momentumnya.

Meskipun kini diskusi tentang *landreform* dan reforma agraria lebih terbuka, kondisi ini memunculkan satu permasalahan yang serius yakni kurangnya materi-materi penelitian lokal dan komparatif tentang masalah-masalah penguasaan tanah, tentang teori dan praktik *landreform* dan reforma agraria. Terlebih lagi, pendidikan formal dalam hal teori dan praktik *landreform* dan reforma agraria tidak tercantum dalam kurikulum sebagian besar jurusan yang berkaitan dengan masalah-masalah pembangunan pertanian dan pedesaan di berbagai perguruan tinggi di Indonesia. Beberapa bagian buku ini memperlihatkan kompleksitas *landreform* dan reforma agraria yang luar biasa, dan menunjukkan pula perlunya program-program penelitian, pengajaran dan pemberian informasi kepada publik. Program-program itu harus melibatkan banyak disiplin keilmuan dan juga beberapa lembaga baik pemerintah maupun non-pemerintah dan menjadi pra-kondisi suksesnya usaha-usaha reforma di masa depan. Jadi, kami berharap bahwa isu-isu yang menyangkut kebijakan dan penelitian yang dirangkum dalam buku ini, bisa memberikan kontribusi pada agenda yang penting dan penuh tantangan yang akan dihadapi oleh generasi baru ilmuwan Indonesia, para pembuat kebijakan, para pekerja pembangunan dan publik yang berjuang untuk pengembangan pemahaman yang lebih baik tentang masalah-masalah agraria dan pemecahannya.

Terakhir, kami ingin menjelaskan secara singkat bagaimana buku ini disusun. Sebagaimana yang disebutkan pada Bab I.1, buku ini adalah hasil dari suatu kerja kolektif dan intensif dari 25 orang pada tahap-tahap terakhir lokakarya. Sebagai hasil dari beberapa kelompok kerja, maka bagian-bagian dari buku ini memang berbeda satu sama lain dalam hal

gaya penyajiannya. Kecuali beberapa perubahan editorial kecil, kami sengaja membiarkan bagian-bagian itu sesuai aslinya agar rasa dari kerja keras yang dilakukan oleh para peserta tetap terjaga. Terlebih, sebagaimana yang disepakati oleh para peserta lokakarya, kami telah berhati-hati untuk tidak mengubah substansi terlalu banyak. Beberapa perubahan yang kami lakukan terbatas pada hal-hal berikut: (a) penataan ulang bab-bab dan bagian-bagian sehingga bisa menjadi susunan yang lebih logis;[4] (b) penambahan beberapa butir pikiran yang berasal dari rekaman tulis diskusi Lokakarya, yang tidak sempat dimasukkan dalam draf asli karena keterbatasan waktu; (c) beberapa penyesuaian kecil atas gaya dan bahasa di bagian-bagian yang berbeda-beda; dan (d) penambahan "Pengantar Penyunting" ini. Tambahan lain yang dimasukkan para penyunting ke dalam teks disebutkan di catatan kaki. Kami ingin menyampaikan penyesalan bahwa hal-hal di luar kendali kami telah membuat penyelesaian proses penyuntingan dan publikasi ini menghabiskan waktu lebih lama dari yang diperkirakan. Kami berharap bahwa hal tersebut tidak mengurangi manfaat yang bisa diambil oleh sidang pembaca.

Bogor/Den Haag
16 April 1984

Gunawan Wiradi
Benjamin White

4 Kami sangat berterima kasih kepada H.P.A. Roosmalen dari Institute of Social Studies atas saran-sarannya yang sangat berguna dalam penataan itu.

# *Daftar Isi*

*Pengantar Penerbit* *v*
*Terima Kasih* *x*
*Pengantar Penyunting* *xii*

*I. Pendahuluan* 3
1. Latar Belakang Lokakarya Selabintana 3
2. Catatan tentang Kebutuhan-kebutuhan Penelitian 8

*II. Berbagai Permasalahan yang Mendasari Kebangkitan Reforma Agraria* 13
1. Beberapa Kecenderungan Umum 13
2. Indonesia: Sejarah Agraria 23
3. Indonesia: Beberapa Perubahan Terkini 26
4. Tema-Tema Penelitian yang Disarankan 36

*III. Reforma Agraria dalam Tinjauan Komparatif* 39
1. Dinamika Reforma Agraria di Asia 40
2. Aspek Politik Reforma Agraria 42
3. Reforma Agraria dan Strategi Pembangunan Nasional 54
4. Reforma Agraria di Jepang, Taiwan dan Korea Selatan: Model atau Perkecualian? 62

5. Pengorganisasian Produksi setelah Pelaksanaan Landreform 66
6. Reforma Agraria dan Perempuan Pedesaan 80
7. Reforma Agraria dan Buruh Pedesaan: Perbandingan dari India 88
8. Tema-tema Penelitian yang Disarankan 92

*IV. Aspek-aspek Operasional dan Teknis Reforma Agraria* 99

1. Organisasi untuk Implementasi Reforma Agraria 99
2. Organisasi-organisasi Rakyat 101
3. Pendaftaran Tanah dan Status Penguasaan Tanah oleh Petani 104
4. Individu vs. Keluarga sebagai Penerima Tanah dan Berbagai Layanan 104
5. Kredit Produksi dan Konsumsi 106
6. Fragmentasi dan Konsolidasi Tanah 107
7. Kompensasi bagi Pemilik Tanah dan Amortisasi oleh Penerima 108
8. Pendidikan dan Pelatihan untuk Reforma Agraria 110
9. Penggunaan Tanah untuk Kegiatan Non-Pertanian 111

*Lampiran* 112

A. Materi Acuan yang Digunakan dalam Lokakarya 112
*1. Materi Latar Belakang* 112
*2. Beberapa Makalah oleh Peserta Lokakarya* 116
B. Para Peserta Lokakarya 119

# REFORMA AGRARIA
# DALAM TINJAUAN KOMPARATIF

# I Pendahuluan

## 1. LATAR BELAKANG LOKAKARYA

Rangkaian persiapan untuk Lokakarya Kebijakan tentang Reforma Agraria dalam Tinjauan Komparatif *(Policy Workshop on Agrarian Reform in Comparative Perspective)*, yang disajikan dalam buku ini, dimulai pada 1979. Waktu itu, setelah menghadiri Konferensi Dunia tentang Reforma Agraria dan Pembangunan Pedesaan yang diselenggarakan FAO di Roma, sekelompok peneliti dan pembuat kebijakan dari Indonesia bertemu dengan para kolega mereka di Belanda untuk membicarakan kerjasama mendatang dalam penelitian dan dalam beberapa aktivitas lain yang berkaitan dengan struktur agraria, sistem penguasaan tanah *(land tenure),* dan reforma agraria. Kemudian mereka sepakat untuk merencanakan serangkaian aktivitas kerja sama yang ditujukan untuk meningkatkan pemahaman yang lebih baik tentang sistem penguasaan tanah, struktur agraria dan land reform di Indonesia.

Disepakati pula bahwa aktivitas-aktivitas tersebut harus mengandung beberapa hal berikut:

- sebuah perspektif komparatif, sehingga analisis kondisi-kondisi agraria dan pilihan-pilihan kebijakan di

Indonesia bisa menarik manfaat dari pengalaman negara-negara lain yang menghadapi masalah-masalah yang sama;

- sebuah tinjauan luas tentang masalah dan kebijakan agraria, dengan melihat masalah dan kebijakan itu dalam perspektif sejarah dan juga dalam konteks sosial, ekonomi, dan politik kontemporer;
- mempromosikan hubungan-hubungan, bukan hanya antar peneliti yang berasal dari Indonesia dan Belanda, tetapi juga antara para peneliti Indonesia dan kolega-kolega mereka di negara-negara Asia lainnya;
- pelibatan generasi muda, sehingga aktivitas-aktivitas itu bisa menjadi ajang pelatihan mereka dalam penelitian yang berfokus kebijakan.

Dalam kerangka itu, berikut adalah rangkaian aktivitas yang telah dilakukan sejak 1979 hingga 1982:

- sebuah "Lokakarya Pelatihan Penelitian tentang Sistem Penguasaan Tanah *(land tenure)* dan Relasi Agraria", yang bersifat eksperimental, diselenggarakan oleh Survei Agro Ekonomi di Cipayung, Jawa Barat (Oktober-Desember 1979) dengan sponsor Pemerintah Belanda. Kegiatan ini memberikan pelatihan teknis bagi empat belas peserta yang dipilih di antara para anggota staf muda beberapa universitas dan pusat penelitian di bawah bimbingan beberapa pekerja peneliti yang berpengalaman. Hasil-hasil penelitian lapangan yang dilakukan selama lokakarya itu di beberapa desa Jawa Barat disajikan dalam Lokakarya Kebijakan. Sejak saat itu serangkaian lokakarya pelatihan sejenis dengan sponsor bermacam lembaga, diselenggarakan Yayasan Survei Agro Ekonomika pada tahun 1981 dan 1982, meliputi Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan. Lebih dari 50

orang peneliti mendapatkan pelatihan dari lokakarya-lokaraya tersebut.[5]

- sebuah "Study Tour of Agrarian Reform Experiments in Selected Regions of India". Selama kurang lebih tiga bulan (dari November 1980 hingga Januari 1981), tiga kelompok peneliti dan para pembuat kebijakan dari Indonesia mengunjungi beberapa lembaga penelitian dan bergabung dengan tuan rumah India dalam sebuah perjalanan lapangan guna mendapatkan pengalaman langsung dari beberapa pendekatan yang saling kontras terhadap reforma agraria di negara bagian Punjab, Bengali Barat, Bihar dan Kerala. Beberapa laporan tentang daerah-daerah itu disajikan dalam Lokakarya ini oleh para peserta dari Indonesia dan juga oleh wakil-wakil dari lembaga penelitian India tersebut.
- "Policy Workshop on Agrarian Reform in Comparative Perspective", yang diselenggarakan bersama oleh Yayasan Survei Agro Ekonomi dan Institute of Social Studies di Sukabumi (17-30 Mei 1981). Lokakarya ini melibatkan 50 peserta yang terdiri dari peneliti, para pembuat kebijakan dan wartawan (28 orang dari Indonesia; 22 orang dari negara lain).[6] Para peserta diajak untuk melihat pengalaman langsung yang berkaitan dengan kondisi dan reforma agraria di Indonesia dan di beberapa negara lain di Asia, Afrika dan Amerika Latin, agar bisa mengeksplorasi relevansi pengalaman-pengalaman komparatif tersebut untuk kondisi-kondisi Indonesia.

5 Kompilasi hasil penelitian yang dilakukan selama lokakarya ini: Faisal Kasryno (ed.), *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia*, Jakarta, Yayasan Obor, 1995.

6 Daftar peserta dan pengamat lokakarya dapat dilihat di Lampiran B pada akhir buku ini.

Beberapa hari terakhir dari Lokakarya Kebijakan ini dikhususkan untuk kerja pembuatan draft kolektif untuk buku ini. Di bagian selanjutnya, kepada para pembaca kami akan menjelaskan secara singkat tujuan-tujuan dan beberapa tema utama dan bagaimana buku ini ditulis.

*Tujuan, tema dan pengorganisasian lokakarya kebijakan*

Tema umum lokakarya ini adalah: bagaimana membuat suatu struktur agraria mampu meningkatkan kesetaraan di antara rakyat pedesaan? Sebagaimana ditunjukkan oleh bab-bab selanjutnya, tekanan utama diberikan terhadap beberapa masalah implementasi reforma agraria, dengan perhatian khusus kepada peran berbagai kelompok yang tidak diuntungkan (petani kecil, petani penyewa, para buruh tani yang hampir tidak bertanah dan yang sama sekali tidak bertanah), yaitu mereka yang seharusnya menjadi penerima manfaat reforma agraria. Pengaturan kembali atas hak milik dan hak guna tanah memang merupakan inti dan fokus utama dari reforma agraria, tetapi juga harus diingat bahwa agar efektif maka pengaturan kembali tersebut harus didukung oleh beragam organisasi pendukung yang memang mampu memperluas kendali para produsen pertanian atas proses produksi dan produk pertaniannya. Aspek tersebut diberi perhatian yang semestinya dalam diskusi lokakarya dan dalam laporannya (lihat terutama Bab III bagian 5-7, dan Bab IV bagian 2, 4 dan 5).

Lokakarya dibagi menjadi tiga bagian. Empat hari pertama dihabiskan untuk diskusi-diskusi orientasi dan perjalanan lapangan yang berlangsung tiga hari ke beberapa desa yang dipilih di Kabupaten Sumedang dan Cirebon (Jawa Barat), agar para peserta dari luar Indonesia memperoleh pengenalan umum tentang kondisi-kondisi pedesaan, struktur agraria dan reforma agraria di Indonesia. Setelah acara formal pembukaan yang dilakukan oleh Wakil Gubernur Jawa Barat, maka lima hari berikutnya dikhususkan untuk beberapa sesi pleno dengan pre-

sentasi-presentasi dan diskusi tentang bermacam tema. Tema-tema besar yang dibicarakan di sesi-sesi pleno itu antara lain:

- Studi-studi empirik tentang kondisi-kondisi dan masalah-masalah agraria (baik di masa lalu maupun yang kontemporer) di beberapa daerah di Indonesia (dengan penekanan khusus pada Jawa, Sulawesi, Sumatera Utara dan Kalimantan);
- Latar belakang peraturan perudang-undangan tentang Reforma Agraria di Indonesia yang dikeluarkan tahun 1960 dan beberapa permasalahan implementasinya;
- Reforma agraria di beberapa daerah di India, Amerika Latin, Afrika Timur, Asia Timur dan Asia Tenggara;
- Beragam gaya implementasi reforma agraria dan peran organisasi-organisasi petani;
- Hak-hak adat dan hak-hak formal atas tanah, dengan perhatian khusus pada interaksi antara subsistensi lokal atau produsen kecil dengan perkebunan besar, agribisnis dan eksploitasi hutan;
- Pendaftaran tanah, konsolidasi tanah dan perencanaan tata guna tanah dalam kaitannya dengan *landreform*.

Empat hari terakhir, para peserta dibagi ke dalam beberapa kelompok kerja untuk mendiskusikan beberapa topik spesifik dan merumuskan kesimpulan. Kelompok-kelompok kerja itu dibentuk atas dasar beberapa tema utama berikut ini:

- reforma agraria dan berbagai strategi pembangunan nasional;
- reforma agraria, kehidupan petani kecil dan negara; tema ini dibagi menjadi empat sub-kelompok yang membicarakan: a) beberapa proses konsentrasi tanah dan marjinalisasi yang mendorong munculnya land reform; b) aspek-aspek politik reforma agraria; c) posisi perempuan dan tenaga kerja pedesaan dalam reforma agraria; d) pembangunan pasca reforma, dengan

acuan khusus kepada pengorganisasian produksi pasca reforma dan posisi kaum elit pemilik tanah sebelumnya;
- beberapa aspek operasional dan teknis reforma agraria.

Laporan-laporan draft yang dibuat kelompok-kelompok kerja ini dipresentasikan dan didiskusikan dalam serangkaian sidang pleno dan sidang komite. Kemudian laporan draft itu direvisi dan disatukan menjadi sebuah draft laporan umum yang diselesaikan di hari terakhir lokakarya. Laporan yang sudah diselesaikan oleh kelompok-kelompok yang bekerja di bawah tekanan waktu itu membutuhkan beberapa kerja editorial (lihat Pengantar Editor di atas), tetapi substansinya tetap tidak diubah dalam laporan yang sedang dibaca ini. Harus dicatat juga bahwa ketika bermacam opini muncul di antara para peserta —sebagaimana wajarnya terjadi dalam suatu kerja penulisan yang melibatkan lebih dari 25 orang—tidak ada usaha apapun yang dilakukan untuk memaksakan keseragaman dalam laporannya. Tugas kami hanyalah merekam bermacam perspektif, dengan harapan bahwa rekaman itu bisa membantu memperjelas beberapa isu yang dibicarakan.

## 2. CATATAN TENTANG KEBUTUHAN-KEBUTUHAN PENELITIAN

Di sepanjang lokakarya, perhatian eksplisit diberikan kepada usaha untuk mengidentifikasi kesenjangan-kesenjangan yang ada di antara pengetahuan yang dimiliki para peserta dan pada perumusan awal agenda penelitian masa depan. Dalam laporan berikut, bisa ditemukan beberapa daftar tema penelitian yang disarankan (Bab II dan III; atau khususnya Bab III, di akhir setiap bagian. Isu-isu penelitian itu diusulkan, didiskusikan dan dirumuskan terutama, tetapi bukan hanya, dalam kaitannya dengan Indonesia. Kebanyakan isu-isu itu pun relevan untuk negara lain yang sedang menghadapi masalah-masalah serupa.

Selain daftar-daftar topik penelitian spesifik, beberapa butir umum yang merujuk kepada Indonesia dan muncul dalam diskusi tentang kebutuhan-kebutuhan penelitian, dirangkum sbb:

- Ada kesepakatan di antara para peserta bahwa beberapa kesenjangan serius memang ada dalam hal pengetahuan kita tentang kondisi-kondisi pemilikan/ penguasaan tanah zaman sekarang dan tentang beberapa perubahan yang terjadi terakhir. Kesenjangan pengetahuan itu bahkan terjadi tentang Jawa, di mana penelitian relatif lebih banyak dilakukan. Dapat dibayangkan, minimnya pengetahuan tentang luar Jawa. Ada kebutuhan untuk memacu penelitian di banyak daerah yang punya relevansi langsung terhadap perumusan kebijakan.
- Riset seharusnya mencakup bukan hanya perbandingan antar-daerah di Indonesia, tetapi juga meliputi perbandingannya dengan negara-negara lain. Hal ini penting untuk studi tentang masalah agraria yang memunculkan keharusan dilakukannya *landreform* dan reforma agraria, maupun studi tentang beberapa keberhasilan dan masalah yang ada pada ragam strategi reforma agraria dan modus implementasinya. Studi dirancang untuk memecahkan masalah-masalah itu.
- Apabila memungkinkan, penelitian harus mengandung suatu komponen yang bersifat dinamis dan historis. Komponen itu meliputi proses-proses perubahan kini (jangka pendek) maupun nanti (jangka panjang). Dalam hal ini, maka penelitian lapangan tidak boleh dianggap sebagai "kemewahan". Sebaliknya, penelitian yang hanya difokuskan pada kondisi-kondisi sekarang tanpa perhatian yang cukup terhadap akar historis terciptanya kondisi-kondisi itu dan dinamikanya yang masih terus berlangsung, tidak akan mampu menghasilkan rekomendasi kebijakan

yang masuk akal bagi pemecahan masalah agraria.

- Dalam kaitannya dengan hal di atas, ada beberapa keuntungan yang bisa didapat dari penggabungan penelitian historis dan penelitian kontemporer pada daerah yang sama, sebagaimana yang telah dilakukan di beberapa proyek penelitian kolaboratif di Indonesia. Para peserta juga melihat adanya kekurangan bahan dokumenter tentang sejarah agraria di periode 1940-an dan 1960-an Indonesia, padahal pada tahun-tahun itu bisa diyakini bahwa beberapa perubahan agraria telah terjadi meski hanya sedikit yang diketahui tentang perubahan-perubahan itu.
- Metode-metode penelitian harus bisa diadaptasikan dan (kalau perlu) bersifat eksperimental, sehingga bisa digunakan untuk menemukan kombinasi-kombinasi yang cocok di antara teknik kuantitatif untuk skala kecil dan skala besar. Berbagai penelitian "partisipatoris", termasuk riset aksi dalam kerangka proyek eksperimental, juga sangat berguna. Pada prinsipnya, perencanaan dan pelaksanaan proyek penelitian tentang masalah agraria harus langsung melibatkan kelompok-kelompok masyarakat pedesaan, sebab merekalah yang paling terkena dampak masalah itu sebagai partisipan aktif. Pendekatan itu juga membantu kita untuk mendapatkan relevansi lebih besar dari rancangan penelitian dan untuk memastikan akurasi lebih tinggi dari hasil penelitian.
- Dalam hal kurangnya pengalaman para peneliti muda soal metode investigasi tentang sistem penguasaan tanah dan beberapa isu agraria terkait, maka bermacam program pelatihan penelitian (termasuk beberapa lokakarya pelatihan penelitian yang jenisnya sudah disebut di atas I.1) akan sangat berguna untuk meningkatkan kualitas penelitian di masa mendatang.

Terakhir, sebuah sesi khusus Lokakarya ditujukan untuk menemukan beberapa kebutuhan organisasional yang diperlukan untuk melakukan stimulasi, pendukungan dan penyebaran penelitian tentang sistem penguasaan tanah dan tentang beberapa masalah agraria terkait. Umum diketahui bahwa zaman sekarang tidak ada instansi pemerintah maupun non-pemerintah yang menyediakan layanan itu di Indonesia. Para peneliti yang tertarik dengan masalah agraria tersebar di banyak lembaga di berbagai tempat di Indonesia, dan hanya memiliki sedikit hubungan komunikasi satu sama lain. Selain itu, tidak tersedia juga pusat penyimpanan dokumentasi penelitian dan informasi tentang sistem penguasaan tanah, *landreform* dan reforma agraria di Indonesia yang bersifat komparatif. Padahal pusat dokumentasi itu diperlukan oleh para peneliti untuk mendapatkan informasi.

Terkait dengan kurangnya materi penelitian, kurangnya personil terlatih yang berpengalaman dan minimnya kesadaran publik akan beberapa isu agraria, maka dibentuknya suatu 'pusat penelitian, pelatihan dan informasi tentang sistem penguasaan tanah atau *land tenure*, (atau diadakannya suatu divisi di institusi-institusi yang ada, yang ditugasi untuk hal itu) bisa dimanfaatkan untuk beberapa tujuan: *pertama*, sebagai pusat perpustakaan dan dokumentasi yang terutama ditujukan untuk melayani kebutuhan para peneliti yang tersebar di banyak institusi; *kedua*, sebagai pusat pelatihan bagi para peneliti muda; *ketiga*, sebagai pusat jaringan yang ditujukan untuk meningkatkan komunikasi di antara peneliti yang tertarik dengan proyek penelitian yang sedang berlangsung maupun yang sudah selesai (mungkin lewat media berupa buletin); *keempat*, sebagai lokus penelitian inovatif (topik dan atau metode baru) yang dapat mendorong dikembangkannya inovasi-inovasi serupa oleh peneliti dan lembaga lain; *kelima*, sebagai sumber informasi untuk menemukan dan menghubungi sponsor penelitian potensial; dan *keenam*, pusat itu bisa mendorong kesa-

daran publik tentang masalah-masalah yang terkait dengan reforma agraria, yaitu dengan menyebarluaskan hasil-hasil penelitian dan pengalaman-pengalaman yang relevan tentang reforma agraria di Indonesia dan di negara-negara lain kepada khalayak luas dalam bentuk populer atau semi-populer.

Sehubungan dengan sifat permasalahan yang ada, dan aktivitas-aktivitas untuk memenuhi kebutuhan publik dan organisasi pemerintah maupun non-pemerintah, serta individu, maka aktivitas-aktivitas semacam itu ternyata bisa dilakukan dengan sangat efektif jika berada dalam kerangka kerja yang otonom atau semi-otonom (misalnya, dilakukan oleh sebuah yayasan nirlaba). Tentu saja dengan tetap menyediakan layanan bagi beragam lembaga pemerintah dan mendorong partisipasi aktif lembaga-lembaga pemerintah yang mengurus pengaturan pemilikan, penguasaan dan penyakapan tanah, *landreform* dan reforma agraria.

# II

# *Berbagai Permasalahan yang Mendasari Kebangkitan Reforma Agaria*

## PENDAHULUAN

Masalah dan kondisi agraria yang mendorong munculnya *land-reform* sangat beragam di seluruh dunia, bahkan keberagaman pun terdapat di dalam negara itu sendiri. Namun, ada dua kata kunci, yaitu: konsentrasi tanah dan marjinalisasi sebagian dari masyarakat, yang menunjukkan beberapa kecenderungan umum yang sedang terjadi di banyak tempat di dunia. Dalam bab ini kecenderungan-kecenderungan itu dibicarakan pertama-tama dalam perspektif global, lalu diikuti dengan beberapa pendapat tentang kasus Indonesia. Mengingat kita sedang membicarakan tentang berbagai proses yang sudah berlangsung dalam jangka waktu yang lama, maka akan diberikan pandangan sekilas tentang latar belakang historis dan perkembangan proses-proses itu hingga saat ini.

## 1. BEBERAPA KECENDERUNGAN UMUM

Terintegrasinya banyak negara dunia ketiga ke dalam ekonomi global mulai dari abad ke-16 hingga abad ke-20 menyebabkan meningkatnya produksi pertanian secara komersil. Secara

umum, kondisi itu telah mengakibatkan konsentrasi penguasaan tanah. Dalam periode panjang sejarah kolonial dan ekonomi dependensi, tanah menjadi faktor produksi utama, di mana buruh dan kapital diorganisir dengan berpusat pada tanah. Di berbagai tempat di dunia, beragam tipe kaum elit memiliki kuasa atas tanah, baik secara langsung dalam bentuk kepemilikan, atau secara tidak langsung dalam bentuk penguasaan oleh negara atas produksi (contoh: di Jawa, melalui Sistem Tanam Paksa), atau dalam bentuk tengkulak yang menguasai aliran produk pertanian.

Tingkatan dan luas konsentrasi penguasaan tanah berbeda-beda dari satu benua ke benua lain, dan dari satu negara ke negara lainnya. Amerika Latin dicirikan oleh kompleks *latifundia-minifundia*. Dalam sistem itu konsentrasi tanah mencapai titik ekstremnya, yang tidak ada bandingannya di Afrika dan di Asia. *Hacienda-hacienda* besar—beberapa di antaranya bisa mencapai luas setengah juta hektar—merupakan warisan periode kolonial. Dalam periode kolonial itu para bangsawan Spanyol dan Portugis ditugasi untuk menguasai tanah-tanah luas dan menguasai penduduk pribumi. Setelah kemerdekaan, maka kelas *haciendado* mengkonsolidasikan kekuasaan mereka baik atas tanah maupun tenaga kerja.

Di sebagian besar negara Amerika Latin, hak atas tanah penduduk pribumi sama sekali telah dilucuti, terutama di lembah-lembah subur yang beririgasi. Para penjajah Spanyol dan Portugis yang lebih miskin (tentara infanteri dari pasukan penaklukan) tidak pernah sampai pada "titik penentu" tercapainya kekayaan, dan di pertengahan abad ke-17 mereka mulai kehilangan tanah, baik secara nyata maupun dalam hitungan di atas kertas. Tanah-tanah pertanian luas *(estates)* tetap tidak berubah bahkan hingga abad ke-20 dengan sistem *Mayorazco* (anak sulung), padahal jumlah petak pertanian kecil semakin meningkat secara geometris. Keluarga-keluarga kaya menghidupi anak-anaknya lebih dengan cara memperluas daripada

membagi-bagi tanah warisan. Keturunan-keturunan keluarga kaya mendapatkan kemudahan untuk masuk dalam pemerintahan, konsesi pertambangan, militer, profesi-profesi bergengsi atau dalam mendapatkan tanah yang baru dibeli.

Usaha tani yang luasnya kurang dari seribu hektar segera runtuh. Pembagian warisan dipercepat oleh krisis keuangan yang parah, kemudian anak-anak mereka kehilangan tanah pertanian karena harus digunakan untuk membayar utang kepada pemberi pinjaman. Pembagian selanjutnya menjadi sangat cepat dan kejam, sebab keluarga-keluarga yang sedang merosot miskin itu tidak memiliki akses ke mata pencaharian lain di luar sektor pertanian. Beberapa tetap berusaha hidup dengan *minifundia*, tetapi sebagian besar menjadi tidak bertanah dan terpaksa harus bekerja di tanah-tanah pertanian besar.

Di akhir abad ke-18, 80 hingga 90 persen tanah yang bisa diolah di Amerika Latin dikuasai oleh tiga hingga lima persen populasinya. Di setiap negara Amerika Latin, kaum elit yang bertanah luas itu menggunakan hegemoni absolut dalam suatu sistem yang diistilahkan "kepemilikan pribadi oleh Negara".

Tidak seperti di Amerika Latin atau di Asia, dapat dikatakan bahwa di Sub-Sahara Afrika tanah belum menjadi pemicu masalah sosial-politik yang parah ke arah pecahnya revolusi. Meskipun demikian, sistem pemilikan dan penguasaan tanah telah memunculkan beberapa masalah besar. Ada bukti-bukti yang semakin menguat bahwa di Afrika pun tanah semakin langka dan bahwa di beberapa negara (misal: Etiopia, Rwanda, Burundi dan beberapa wilayah Kenya dan Uganda), fenomena itu telah mencapai proporsi yang kritis dan telah menjadi salah satu dari sebab-sebab dasar konflik sosial-politik. Di negara-negara itu privatisasi dan konsentrasi tanah yang semakin cepat di tangan kaum yang lebih kaya (seringkali dengan dasar absentee) menimbulkan formasi proletariat tak bertanah yang semakin besar.

Oleh sebab itu, privatisasi dan konsentrasi tanah merupa-

kan salah satu faktor kunci proses itu. Dalam proses tersebut, pengaturan penguasaan tanah secara adat cenderung diganti dengan aturan penguasaan tanah pribadi, baik yang diformalkan maupun tanpa hak formal, dan tanah telah mencuat menjadi faktor penting dalam proses komersialisasi. Karena dalam hitungan kasar populasi Afrika berlipat dua setiap 25 tahun, dan karena tanah yang luasnya tetap itu nantinya harus memberi makan dua kali jumlah orang yang sekarang (sebenarnya tanah tersebut mampu memberi makan lebih banyak orang, jika daerah-daerah pertanian yang tersubur tidak dijadikan lahan pertanian untuk komoditi ekspor), maka orang mulai memperhitungkan beratnya proses ganda konsentrasi dan marjinalisasi golongan orang yang tak bertanah.

Di India secara historis pernah berlaku beberapa sistem tanah, yang menimbulkan terjadinya konsentrasi tanah dan kekuasaan. Sistem *zamindari* tentang Permukiman Permanen diberlakukan oleh pemerintah Inggris untuk menciptakan "kaum pemilik tanah" secara *de jure* (yang secara historis bukan pemilik tanah dan di banyak kasus secara *de facto* mereka tidak diakui oleh masyarakat tani). Sistem ini pada dasarnya adalah suatu penataan penarikan penerimaan negara lewat serangkaian perantara, banyak di antara perantara itu kemudian mendapatkan banyak tanah pertanian yang luas. Ada *ryotwari, mahahrari, mirasdari,* dan beberapa sistem penarikan penerimaan lainnya, di mana negara berusaha berurusan langsung (dan bukannya menggunakan perantara) dengan petani, entah petani itu mau atau tidak. Sistem-sistem itu memungkinkan adanya dan berevolusinya beberapa sistem sub-sewa. Dalam sistem-sistem sub-sewa tersebut para penyewa pertama jadi bisa menguasai tanah yang luas.

Di daerah-daerah yang dikuasai bangsawan (yang memang tidak diatur secara langsung oleh Inggris), para penguasa feodal lama maupun yang relatif baru, serta para bangsawannya tetap menguasai tanah yang luas. Selain itu, kepemilikan tanah-tanah

luas juga terkonsentrasi di tangan para penerima hadiah tanah yang diberikan oleh para penguasa sebelum Inggris, yaitu kuil, gereja dan beberapa institusi lain.

Di Filipina, di bawah rezim kolonial Spanyol, sebuah kelas tuan tanah Filipino *(mestizo)* muncul, dengan basis pertanian komersial (gula, beras). Para tuan tanah besar menguasai tanah pertanian *(hacienda)* yang dikerjakan oleh para petani penggarap. Para tuan tanah yang hidup di pedesaan mendominasi politik lokal, dan kemudian (di bawah pemerintah kolonial Amerika) mereka mendominasi politik di tingkat provinsi dan nasional.

Struktur agraria yang berkembang selama masa kolonial bisa dianggap sebagai pengorganisasian masyarakat dalam skala kecil, sementara seluruh aparat negara kolonial berkuasa terutama atas masyarakat pedesaan yang hidup dalam komunitas-komunitas lokal berskala kecil. Di beberapa negara, hubungan antara tuan tanah dan petani kecil memiliki beberapa ciri hubungan patron-klien, yaitu suatu gabungan antara paternalisme dan eksploitasi. Dalam proses lanjutan, yaitu berupa pembesaran skala dan penetrasi kapitalisme hingga ke pedesaan, hubungan-hubungan sosial berubah, sehingga karakter hubungan yang bersifat personal dan paternalistik menjadi tidak penting lagi.

Posisi kekuasaan kaum elit bertanah itu membuat mereka memiliki kemampuan yang kuat dalam pembuatan keputusan komunitas, sementara peran mereka sebagai perantara antara golongan petani kecil dan negara membuat mereka memiliki pengaruh terhadap aparat negara. Di beberapa negara dengan kaum elit tuan tanah yang berkuasa di tingkat provinsi, aparat negara di tingkat pusat sengaja dibuat lemah.

Kita keliru jika menganggap konsentrasi tanah sebagai proses yang terus akan berlangsung. Pada masa-masa setelah perang, di beberapa negara, para tuan tanah kehilangan sebagian kekuasaannya. Dalam beberapa kasus, mereka beralih ke

beberapa kegiatan ekonomi lain, dan dalam kasus lainnya lagi mereka beralih karena *landreform* mengharuskan mereka menyerahkan sebagian tanahnya kepada petani kecil. Pada kasus yang berbeda, lapisan mereka digantikan oleh kelompok petani lain sebagai dampak dari keseluruhan perubahan dalam perekonomian. Sangat sering terjadi bahwa lenyapnya seluruh atau sebagian kelas tuan tanah besar memberi ruang kepada kelas baru petani yang berorientasi usaha. Dengan penggantian lapisan elit pedesaan ini, biasanya beberapa proses akumulasi tanah juga dimulai kembali. Dengan demikian, maka sebenarnya label "tuan tanah" bisa meliputi bermacam golongan kelompok yang bertanah.

Sejak 1950-an, di banyak tempat di dunia, pertanian semakin bersifat padat modal. Di Asia Selatan dan Asia Tenggara "Revolusi Hijau" yang dimulai pertengahan 1960-an dan menyebar cepat pada 1970-an, menimbulkan sejumlah perubahan dalam pertanian. Diperkenalkannya beberapa varietas tanaman yang hasil panennya tinggi dan dikombinasikan dengan penggunaan pupuk dan insektisida, telah menyebabkan terjadinya kenaikan produktivitas secara keseluruhan. Teknologi baru memerlukan penggunaan kapital yang besar. Peralihan kepada mekanisasi mencerminkan semakin meningkatnya rasionalisasi dan orientasi kepada strategi-strategi kewirausahaan. Peningkatan penggunaan kapital ini menyebabkan relasi-relasi produksi pun mengalami perubahan-perubahan yang terus-menerus. Dua tipe dari suatu usaha pertanian kapitalistik bisa dilihat. Tipe pertama adalah yang disebut dengan istilah *tipe Junker*, pada tipe ini para tuan tanah besar beralih kepada produksi komoditi pasar dunia, biasanya dengan penggunaan kapital yang intensif. Tipe kedua seringkali disebut *sistem pertanian kulak*, tipe ini dilakukan oleh para petani kecil independen, yang ikut melakukan pertanian komersil.

Sebagai dampak dari proses-proses yang disebutkan di atas, ditambah pula dengan peningkatan populasi, maka terjadi

proses marjinalisasi yang terus berlangsung hingga saat ini. Kecenderungan itu juga bisa dilihat di periode kolonial akhir, ketika kemiskinan dan keadaan orang tak bertanah di pedesaan terus membesar. Di beberapa negara, kecenderungan terjadinya marjinalisasi itu semakin cepat selama 1930-an, ketika para tuan tanah besar yang menghadapi depresi ekonomi dunia berusaha mempertahankan tingkat keuntungan mereka dengan memotong biaya tenaga kerja. Hal itu umumnya bisa dilakukan dengan mengganti hubungan kerja bagi-hasil dengan upah buruh dan mekanisasi pertanian. Jumlah petani kecil tak bertanah (terusir dari tanahnya) meningkat di beberapa negara. Kecenderungan itu berlanjut di periode pasca-perang, terutama sejak 1950-an. Meningkatnya arti penting kekuatan negara dan intervensi negara (ini sebuah kecenderungan yang juga terjadi di periode kolonial akhir) berlangsung dalam skala yang lebih besar. "Pembangunan" menjadi prinsip utama. Beberapa program yang dilaksanakan pemerintah berangkat dari penyediaan kredit bagi para petani pengusaha dan elit tuan tanah. Di beberapa negara, golongan ini sesungguhnya sudah memiliki akses langsung kepada aparat negara dan mendapat keuntungan dari sumber kapital baru itu. Para tuan tanah tidak lagi bergantung pada komunitas lokal untuk menjalankan usaha pertanian mereka dan bisa mengoperasikannya dengan sumber daya yang diambil dari negara.

Putusnya beberapa relasi sosial di aras lokal, diiringi dengan kian meningkatnya marjinalisasi, menyebabkan terjadinya berbagai keresahan agraria di sejumlah negara. Kerusuhan dan pemberontakan terjadi dalam berbagai bentuk, baik di masa rezim kolonial maupun setelah kemerdekaan, termasuk agitasi petani dan gerakan petani (yang kadang dijadikan satu dengan gerakan nasionalis), pemberontakan petani melawan kelas tuan tanah, dan pada gilirannya pemberontakan itu menjadi kekuatan bagi beberapa gerakan revolusi yang terlibat dalam bentrokan terbuka melawan aparat negara.

Sebagai dampak dari marjinalisasi, maka kemiskinan memang terlihat jelas, baik dalam konteks pedesaan maupun perkotaan. Daerah-daerah pedesaan memperlihatkan semakin meningkatnya ketidaksetaraan dalam hal stratifikasi sosial, yaitu antara golongan petani kaya di satu pihak dan sejumlah keluarga tak bertanah di pihak lain. Kesempatan kerja dalam bidang pertanian tidak lagi cukup untuk menyediakan nafkah bagi para petani tak bertanah dan marjinal itu. Di banyak negara, terus-menerus terjadi perpindahan secara besar-besaran (eksodus) yang dilakukan orang dari daerah pedesaan menuju kota besar. Oleh karena tingkat pertumbuhan industri rendah, dan kebanyakan memang padat modal, maka kelebihan tenaga kerja di pedesaan tidak bisa diserap oleh sektor itu. Banyak pendatang akhirnya tinggal di daerah-daerah yang kumuh dan padat penduduk. Di daerah-daerah itu mereka hidup dengan melakukan beragam aktivitas yang biasanya disebut dengan istilah "sektor informal" oleh para ahli ekonomi dan perencana kota. Mata pencaharian mereka itu mencakup pedagang kecil, pemulung, pekerja seks komersial, buruh bangunan, dsb. Beberapa kota di negara-negara Dunia Ketiga tumbuh dengan kecepatan yang sangat tinggi, dan masalah kemiskinan, pengangguran, serta manajemen perkotaan menjadi sedemikian besar sehingga tidak bisa dikendalikan lagi.

*Sebuah catatan tentang negara-negara industri*

Suatu kecenderungan umum bisa dilihat di negara-negara industri, yaitu pertanian telah menjadi aktivitas industri dan para petani kecil cenderung menjadi marjinal. Kecenderungan seperti ini bukanlah baru. Di Amerika Serikat, sejak berdirinya negara itu, jutaan petani kecil meninggalkan pertanian karena mereka menghadapi keadaan yang semakin sulit, di mana pendapatan mereka tidak lagi cukup untuk menutup biaya produksi yang semakin besar. Namun demikian, para petani kecil itu kemudian diserap oleh semakin besarnya perkembangan sektor

industri dan jasa. Perpindahan besar-besaran tenaga kerja dari pertanian ke beberapa sektor lain juga bisa dilihat di Eropa Barat dan Jepang, terutama karena berlangsungnya industrialisasi di beberapa dekade yang lalu. Kecenderungan itu semakin cepat meningkat sejak awal tahun 1970-an karena adanya kenaikan harga minyak secara kontinyu seiring dengan kenaikan biaya input yang diakibatkannya.

Dalam semua kasus di atas, yaitu di Amerika Serikat, Eropa Barat dan Jepang, perpindahan besar-besaran petani kecil menuju sektor-sektor lain merupakan dampak dari kebijakan yang sengaja diterapkan oleh pemerintah. Perpindahan itu ditujukan untuk menjamin produktivitas pertanian yang tinggi dan efisien, sehingga perluasan skala dianggap menjadi syarat utama. Di Jepang yang berpenduduk padat, atas dasar alasan politik, perluasan skala pertanian hanya bisa terjadi secara terbatas. Meskipun dorongan pembesaran skala itu sangat kuat, tapi pertimbangan politik yang mencakup kebutuhan partai berkuasa untuk mempertahankan dukungan masyarakat pedesaan, mencegah terjadinya hal tersebut. Untuk memastikan bahwa biaya tidak akan melebihi pendapatan produsen pertanian, maka pemerintah harus melakukan program subsidi besar-besaran guna mencegah terjadinya marjinalisasi petani kecil yang jumlahnya semakin tinggi.

Di Amerika Serikat dan Eropa Barat, program subsidi dilaksanakan untuk membantu petani menutup biaya yang semakin tinggi. Eksodus besar-besaran petani kecil dari pedesaan memang merupakan dampak dari kebijakan yang sengaja dilaksanakan oleh pemerintah, dan sekaligus juga merupakan akibat dari permainan kekuatan-kekuatan pasar.

Di masa lalu hanya petani kecil yang kondisi hidupnya selalu di ujung tanduk. Namun, sekarang ini para petani pengusaha pun terancam oleh kenaikan terus-menerus biaya input yang tidak bisa dikendalikan. Terhimpit oleh utang, mereka cenderung kehilangan kendali atas operasi usaha pertanian

mereka, yaitu menyangkut cara bagaimana mereka berproduksi dan bagaimana produk mereka dipasarkan. Mereka semakin masuk ke situasi yang tertekan oleh bank dan industri pengolahan, serta kerumitan-kerumitan perdagangan, yang semakin membatasi cara-cara produksi pertaniannya. Walaupun para petani ini tetap mempertahankan kepemilikannya, tapi dalam praktiknya mereka hanya menjadi alat dari korporasi-korporasi besar yang memanipulasi pertanian sebagai suatu aktivitas spekulatif yang menguntungkan. Sementara perusahaan-perusahaan ini mengamankan bagian terbesar keuntungannya, para petani mendapat bagian resikonya saja.

Naiknya biaya mengharuskan petani untuk terus-menerus mencoba produksi komoditi baru dan cara-cara alternatif untuk "merasionalisasi" operasi pertanian mereka supaya lebih efisien, kompetitif dan tetap hidup. Proses itu mempercepat tersingkirnya para petani kecil yang tidak lagi mampu memenuhi kriteria untuk mendapatkan kredit bersubsidi atau akses khusus ke pasar. Beberapa investasi tertentu juga disyaratkan, padahal mereka tidak mampu memenuhinya. Dengan demikian, ketersingkiran mereka memang tidak bisa dihindari dan putaran baru proses konsentrasi kekayaan dimulai lagi.

Analisis tentang evolusi kecenderungan-kecenderungan pertanian di negara-negara industri sangatlah relevan bagi negara berkembang, sebab kecenderungan-kecenderungan yang sama juga bisa didapati di negara-negara berkembang itu, meskipun masih berada di tahap awal.

Ekspansi cepat agribisnis multinasional di banyak negara Asia menimbulkan sebuah dampak besar terhadap konsentrasi aset dan pendapatan di kalangan petani dan cenderung mempercepat tersingkirnya petani kecil dari produksi pangan dan bentuk-bentuk lain produksi pertanian. Sebagai dampak dari operasi agribisnis yang bertumpu pada produktivitas tinggi dan penataan kelembagaan baru untuk mengendalikan input, proses produksi dan pemasaran, serta untuk menguasai pertanian,

maka banyak petani kecil dihadapkan pada kehidupan yang sulit dan seringkali harus menyerah.

## 2. INDONESIA: SEJARAH AGRARIA

Pada zaman pra-kolonial, distribusi tanah yang tidak merata di Pulau Jawa yang berpenduduk padat memang sudah terjadi. Namun, dibandingkan dengan beberapa negara lain yang memiliki kelas tuan tanah dan tingkat konsentrasi tanah yang tinggi, maka ketidakmerataan distribusi tanah di Jawa terjadi dalam skala yang jauh lebih kecil. Di Jawa ada dua konsep tradisional tentang hak atas tanah. Kedua konsep itu saling bertentangan. Di satu pihak, raja dan kaum elit mengklaim beberapa bentuk kewajiban layanan (pajak) dari kepemilikan tanah, sementara di pihak lain para petani menganggap tanah sebagai milik mereka, karena merekalah yang membuka lahan dan menjadikannya harta yang bisa diwariskan. Klaim-klaim yang dilakukan negara menyebabkan terjadinya *"landreform"*, yaitu pengurangan kepemilikan tanah petani dan hak petani. Di bawah kekuasaan rezim kolonial di abad 19, pengerahan tenaga kerja tanpa dibayar *(corvee labour)* dan pajak tanah dibebankan kepada desa, dengan anggapan bahwa hal itu dapat meratakan akses atas tanah. Hak kepemilikan individual dipindahkan menjadi kepemilikan desa atau komunal. Untuk memenuhi permintaan pemerintah kolonial akan pengerahan tenaga kerja, maka banyak desa memutuskan untuk menambah jumlah laki-laki pekerja yang mampu melaksanakannya. Guna memenuhi hal itu, maka desa-desa tersebut membagi-bagi tanah secara lebih merata di kalangan warga desa. Elit desa, yaitu kepala desa dan sejumlah pejabat desa dibebaskan dari kewajiban kerja. Namun demikian, kepala desa dan para pejabatnya tidak berubah menjadi petani pengusaha atau kelas *kulak*, sebab mereka memang dicegah untuk ikut dalam usaha dan perdagangan pertanian. Sejumlah besar petani dibebani pajak yang

begitu berat sehingga dari waktu ke waktu kelaparan serius sering terjadi. Kondisi-kondisi yang menyengsarakan petani itu tercermin dari munculnya kata-kata seperti misalnya *kuli* (buruh) bagi petani bertanah sempit.

Beberapa kesimpulan yang mungkin relevan di zaman sekarang bisa diambil dari beberapa pengalaman agraria di masa lalu. Pertama, adanya suatu tradisi kekerasan yang panjang di Jawa, yang muncul dari relasi-relasi agraria. Tidak satupun proses perubahan agraria di Jawa pada masa pra-kolonial maupun kolonial berlangsung secara damai. Dalam istilah setempat, kekerasan yang disebut perang desa selalu terjadi dalam proses perubahan-perubahan agraria itu. Kedua, dasar pemberontakan petani adalah pertarungan kepentingan para petani bertanah melawan tuntutan-tuntutan negara. Terakhir, negara telah bertindak keras di Jawa sebegitu rupa sehingga mampu membuat tuntutan-tuntutannya berjalan. Meskipun hal ini memakan biaya pengendalian yang tinggi, namun negara memandang biaya itu setara dengan hasilnya.

Dengan dihapusnya Sistem Tanam Paksa setelah 1870, maka pajak uang menggantikan pajak kerja dan beberapa usaha dilakukan untuk memperkenalkan hak milik pribadi yang lebih kurang mirip dengan konsep hak milik di Barat. Kepemilikan individual dan konsolidasi tanah petani dianggap oleh pemerintah kolonial yang sudah tercerahkan sebagai sesuatu yang modern, liberal dan progresif. Akan tetapi pada lima puluh tahun pertama setelah dihapuskannya Sistem Tanam Paksa, individualisasi tanah ditentang oleh para pejabat lokal dan pendaftaran tanah mendapatkan perlawanan. Salah satu alasan mengapa pejabat lokal menentangnya adalah karena individualisasi itu membuat rumit pengumpulan pajak, berkaitan dengan masalah pajak yang harus dibayar desa dan pajak yang harus dibayar oleh individu. Kepentingan terselubung dari para pejabat desa itu juga memainkan peran yang penting.

Cepatnya laju penetrasi ekonomi uang menyebabkan ter-

jadinya diferensiasi dan individualisasi yang lantas diperkuat oleh beberapa peraturan agraria dan eksperimen-eksperimennya. Sejauh yang dibicarakan adalah sekumpulan besar petani miskin di desa, seorang ekonom zaman Belanda menggambarkan hubungan mereka dengan perputaran uang yang semakin besar dengan istilah bahwa petani harus "membeli uang". Artinya, semua pendapatan mereka akhirnya hanya habis untuk memenuhi tuntutan-tuntutan yang mendesak dari luar. Selama terjadinya depresi pada tahun 1930-an, ketika pendapatan tunai terlalu sedikit untuk membayar pajak, maka banyak petani menyerahkan tanahnya kepada kepala desa, sedangkan beberapa petani lain meminjam uang dari orang luar desa dan menjadikan tanah mereka sebagai jaminan utang.

Sayangnya, pengetahuan tentang sejarah agraria di luar Pulau Jawa sedikit sekali. Akan tetapi, nampaknya banyak tempat di pulau-pulau lain dalam periode waktu yang panjang memperlihatkan beberapa kecenderungan yang berlawanan dengan kecenderungan-kecenderungan di Jawa. Di beberapa daerah yang lebih jarang penduduknya penetrasi kapitalisme secara intensif terjadi setelah pertengahan abad ke-19. Penetrasi kapitalisme itu menyebabkan munculnya kapitalis lokal. Banyak petani kecil terlibat dalam menanam tanaman komoditi ekspor, dan apa yang disebut dengan istilah "karet rakyat" memang hadir berdampingan dengan perkebunan orang-orang Eropa. Pada saat terjadi depresi ekonomi, maka sistem pertanian komersil untuk ekspor itu sangat menurun drastis, tetapi sistem itu kemudian dihidupkan lagi oleh beberapa kebijakan pemerintah setelah kemerdekaan.

Aspek lain dari kebijakan-kebijakan agraria kolonial pasca 1870 yang meninggalkan warisan masalah agraria hingga sekarang tidak boleh tertinggal untuk disebutkan. Aspek ini adalah pernyataan dalam Undang-Undang Agraria 1870 yang memungkinkan penyewaan tanah 'tidur' (tidak dibudidayakan) dalam jangka panjang kepada perusahaan Belanda maupun per-

usahaan asing untuk dijadikan perkebunan tanaman komoditi ekspor, baik di Jawa maupun di daerah lain (terutama di Sumatera Utara yang sampai kini ekonominya masih didominasi oleh produksi perkebunan). Meskipun setelah dihapuskannya sistem 'kuli kontrak' yang terkenal kekejamannya, yaitu sistem rekrutmen tenaga kerja yang diikat oleh utang biaya mobilisasi mereka dari Jawa ke tempat kerjanya sehingga upah tidak dibayar selama jangka waktu kontrak, tetap saja upah dan kondisi pekerja perkebunan merupakan yang paling buruk diantara pekerja lain di Indonesia. Selama zaman penjajahan Jepang (1942-1945) para pekerja perkebunan didorong untuk menduduki tanah perkebunan untuk menanam tanaman subsisten. Setelah kemerdekaan dan dilakukannya nasionalisasi perkebunan-perkebunan Belanda di akhir 1950-an (padahal beberapa perusahaan asing mendapatkan kembali hak mereka), maka bentrokan perebutan tanah antara para pekerja dan pihak perkebunan terus berlangsung, baik di Jawa maupun di Sumatera, dan banyak di antara masalah-masalah itu masih harus diselesaikan hingga sekarang.

## 3. INDONESIA: BEBERAPA PERUBAHAN TERKINI

Pada 1950-an, pemerintah Indonesia berupaya memajukan pembangunan sosial-ekonomi dengan cara yang lebih sistematis. Watak perekonomiannya yang sangat terkait dengan tanah menyebabkan rumusan kebijakan dan implementasinya terutama difokuskan pada pembangunan pertanian. Salah satu kebijakan itu adalah rencana pada tahun 1958 untuk peningkatan produksi beras yang ditujukan untuk mencapai swasembada pada tahun 1962. Dalam rencana itu, dicari solusi untuk peningkatan metode pertanian, intensifikasi penggunaan lahan sawah dan didirikannya beberapa pusat penyedia benih, pupuk dan kredit untuk petani. Kegagalan kebijakan ini sebagian terletak pada masalah perencanaan, tingginya inflasi, dan bebera-

pa masalah politik internal. Sebagian penjelasannya juga harus dicari dalam kebijakan para perencana ketika mencari solusi yang didasarkan pada parameter-parameter teknis (infrastruktur, intensifikasi dan kredit). Dalam praktiknya, kebijakan itu merupakan suatu kebijakan "bertaruh pada yang kuat" *(betting on the strong)*, sebab hanya petani bersawah, yang berstatus layak mendapat kreditlah yang bisa ikut dalam program pemerintah. Oleh karena sebagian besar petani tidak mendapatkan apapun dari fasilitas baru itu, maka produksi keseluruhan tetap rendah. Padahal, syarat utama untuk meningkatkan kesejahteraan orang miskin desa adalah diikutkannya petani gurem dan petani tak bertanah ke dalam program reforma agraria yang dilaksanakan pemerintah. Beberapa kabinet yang berkuasa sejak 1946 hingga 1960 selalu memasukkan upaya perbaikan peraturan agraria dalam program mereka, tetapi baru pada 1960 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) diterima oleh DPR.

Bertentangan dengan opini umum di Indonesia zaman sekarang, UUPA dan Undang-Undang Pokok Bagi Hasil 1960 (yang mengatur maksimum luas tanah pertanian yang boleh dimiliki seseorang di areal yang berbeda-beda menurut kepadatan penduduk—5,0 ha di Jawa yang padat penduduk, misalnya—dan minimum 50 persen hasil diberikan kepada penggarap dalam sistem bagi hasil, dengan biaya tanam dibagi dua) sangatlah moderat jika dibandingkan dengan beberapa undang-undang agraria di negara lain. Sebenarnya, draft undang-undang itu ditentang oleh Partai Komunis Indonesia, sebab tidak cukup radikal menurut PKI, dan juga karena undang-undang itu memformalkan kepemilikan tanah pribadi.

Meskipun UUPA 1960 mendorong petani gurem dan kaum tak bertanah untuk menuntut dilaksanakannya redistribusi tanah, tidak bisa dikatakan bahwa pemerintah sebelum tahun 1965 sudah melaksanakan UUPA itu dengan cara konsisten atau memiliki daya paksa. Sementara itu, di awal 1960-an implementasi UUPA telah dijadikan isu kampanye penting dalam

mengukuhkan platform PKI dan Barisan Tani Indonesia, sehingga di beberapa daerah UUPA itu menimbulkan apa yang disebut dengan 'Aksi Sepihak'' yang dilakukan petani dalam usaha mereka untuk langsung menguasai tanah, yaitu dengan melanggar prosedur formal Panitia Landreform lokal. Kejadian-kejadian itu merupakan faktor utama penyebab menyebarluasnya konflik agraria di tahun-tahun sebelum 1965. Pada gilirannya, kejadian-kejadian itu menjadi penyebab penting dari peristiwa-peristiwa tragis 1965-1966 yang membuat ribuan orang desa, terutama di Bali dan Jawa, menjadi korban pergolakan politik tingkat nasional, padahal mereka tidak begitu tahu apa yang sebenarnya terjadi. Di Indonesia, sebagaimana halnya di banyak negara lain, orang desa menjadi korban dari konflik dan intrik politik tingkat tinggi, sementara mereka sama sekali tidak memiliki kendali atasnya.

Peristiwa-peristiwa tragis itu menimbulkan dampak yang terus ada terhadap prospek pelaksanaan *landreform* hingga hari ini. Selama periode sepuluh tahun antara 1966-1976, secara luas orang menganggap bahwa topik *landreform* sudah menjadi "tabu". Bahkan di tahun-tahun belakangan, meskipun perhatian pemerintah sudah diperbarui, dan ada pernyataan-pernyataan publik beberapa pejabat tinggi negara bahwa "*landreform* bukan produk dari PKI",[7] juga meski pemerintah terus berpegang pada prinsip-prinsip *landreform* yang disebut di Bab I, ingatan pahit sejarah masa lalu masih membuat beberapa pejabat negara, kaum intelektual dan orang awam merasa perlu bertindak dengan sangat hati-hati ketika memunculkan soal apapun yang berkaitan dengan masalah agraria.

Kecenderungan kepada komersialisasi pertanian yang diusahakan oleh petani kecil telah muncul sejak lama. Kecenderungan itu dipercepat di tahun-tahun sesudah 1966, yaitu ketika

7 Lihat misalnya banyak pernyataan beberapa pejabat tinggi negara pada kesempatan perayaan 20 tahun UUPA, Oktober 1980.

sistem irigasi telah direhabilitasi, pengenalan varietas baru, input dan praktik pertanian "Revolusi Hijau" berhasil menaikkan produksi beras pada banyak sawah irigasi di Indonesia.[8] Akan tetapi, harapan bahwa modernisasi dan intensifikasi produksi beras juga bisa membawa kemakmuran yang lebih besar dan keuntungan yang merata bagi mereka semua yang terlibat dalam produksi beras, tidak terpenuhi.

Meskipun sedikit sekali penelitian tersedia untuk mendukung kesan umum kecenderungan-kecenderungan itu, nampaknya memang di Jawa hanya mereka yang memiliki lahan beririgasi lebih dari 0,5 ha-lah yang bisa mendapatkan keuntungan dari input bersubsidi yang disediakan oleh program pemerintah untuk intensifikasi pertanian. Hingga sekarang di banyak daerah, tekanan dilakukan kepada para petani berlahan sempit untuk ikut dalam program intensifikasi atau sekurangnya untuk menanam varitas unggul, meskipun mereka tidak mau. Oleh karena menghadapi kenaikan harga input dan tekanan dari instansi pemerintah dan para pemilik tanah, maka banyak petani kecil tidak lagi mampu mengolah tanahnya, sehingga lebih suka menyewakannya kepada petani yang lebih mampu.

Meningkatnya mekanisasi juga menimbulkan beberapa perubahan di sektor pertanian. Di Jawa dan Sulawesi Selatan, penggunaan traktor tangan untuk membajak sawah menimbulkan dampak besar bagi kesempatan kerja baik bagi para buruh tani, maupun bagi para pemilik lahan yang karena hanya memiliki tanah sempit terpaksa harus mencari kerja upahan selain di sawahnya sendiri. Pada saat yang sama, kesempatan kerja bagi perempuan juga berkurang akibat dipergunakannya

8 Tahun 1981 Indonesia mencapai sebuah periode pendek 'swasembada' dalam hal produksi beras untuk pertama kalinya dalam ingatan seumur hidup, meskipun sejumlah besar beras masih diimpor (karena telah dipesan di muka). Untuk pertama kalinya produksi nasional bisa mencukupi kebutuhan nasional. Meskipun produksi beras terus meningkat sejak saat itu, tetapi Indonesia masih mengimpor lebih dari satu juta ton beras per tahun (penyunting).

alat penanam bibit padi semi mekanis. Selain itu, lapangan kerja perempuan juga berkurang karena semakin tersebarluasnya mesin penggilingan padi yang menggusur pekerjaan menumbuk padi.

Beberapa perubahan sifat kelembagaan juga telah terjadi di banyak tempat di Jawa pada tahun-tahun belakangan ini. Hasil Sensus Pertanian 1963 dan 1973 menunjukkan bahwa angka penyakapan turun tajam, meskipun tidak diketahui bagaimana sesungguhnya perubahan itu terjadi. Ada yang mengatakan bahwa di awal 1960-an, karena takut bahwa peraturan *landreform* akan memaksa mereka menyerahkan tanah kepada penggarap, maka banyak pemilik tanah meninggalkan praktik pertanian bagi hasil dan beralih menggunakan buruh upahan. Juga ada anggapan bahwa bagi pemilik tanah luas buruh upahan itu lebih ekonomis daripada mempekerjakan petani penggarap untuk menggarap tanah mereka, terutama setelah program intensifikasi diperkenalkan. Semakin banyaknya penggunaan uang dalam ekonomi pedesaan juga menimbulkan beberapa perubahan dalam praktik panen. Di Jawa ada beberapa daerah di mana para pemilik tanah memilih menjual hasil pertanian mereka sebelum waktu panen berdasarkan kontrak dengan *pengijon* yang nantinya akan mengelola pengaturan tenaga kerja panen di tanahnya, sebab cara itu dianggap lebih menguntungkan. Jadi setelah relasi patron-klien lenyap, maka muncul relasi kontraktual di desa-desa.

Meskipun tidak didokumentasikan secara memadai, salah satu dari perubahan-perubahan besar yang terjadi pada tahun-tahun belakangan ini adalah semakin meningkatnya konsentrasi kepemilikan tanah. Para petani kecil terdorong untuk menjual tanah mereka karena berhadapan dengan kenyataan bahwa memang ada pasar yang siap membeli tanah, terutama ketika perluasan industri dan perumahan terjadi di daerah-daerah yang dekat dengan kota besar dan kecil. Permintaan tanah untuk keperluan industri dan perumahan terus mening-

kat sedemikian tinggi, sehingga spekulasi tidak bisa dihindari. Ketika tanah dibagi-bagi di antara para ahli warisnya, maka tanah yang didapatkan oleh masing-masing mereka menjadi begitu kecil sehingga tidak ekonomis untuk diusahakan, akibatnya mereka lebih suka menjualnya. Utang yang jatuh tempo dan keharusan untuk mendapatkan uang untuk berbagai keperluan, seperti pendidikan anak, juga mendorong petani gurem untuk menjual tanahnya. Beberapa pengamat mendukung pendapat bahwa UUPA 1960 itu sendiri juga mendorong peralihan tanah semacam itu lewat penjualan, sebab tanah komunal yang dulunya bisa diwariskan tetapi tidak bisa dijual kepada orang luar telah menjadi kepemilikan pribadi, sehingga bisa dijual.

Penguasaan tanah bisa dilakukan oleh penduduk di perkotaan yang ingin menginvestasikan modal mereka, sebab tidak ada larangan untuk menginvestasikannya dengan membeli tanah pertanian di Jawa. Ada kecenderungan yang semakin besar bahwa orang-orang kota itu semakin banyak yang berusaha mendapatkan hak penggunaan tanah yang luas di beberapa daerah tertentu di luar Jawa, seperti di Lampung, untuk pembudidayaan tanaman komoditi ekspor (cengkeh, karet, kelapa, dsb.). Proses akumulasi tanah itu dapat dilakukan karena batas maksimum kepemilikan tanah yang diatur dalam UUPA hanya bisa diberlakukan bagi tanah hak milik dan tidak berlaku bagi hak guna tanah. Terlebih, persoalan kepemilikan absentee tidak diatur dalam hal hak guna.

Ketika proses perubahan mulai semakin dirasakan di tingkat penduduk termiskin, maka petani gurem dan buruh tani tak bertanah yang sumber penghidupan mereka semakin berkurang terpaksa menggunakan beragam strategi bertahan hidup. Kecenderungan para pemilik lahan sempit untuk menyewakan tanah menjadi semakin besar di daerah-daerah pertanian beririgasi, termasuk di daerah-daerah di mana pemerintah sudah memperkenalkan pendekatan pertanian berkelompok untuk meningkatkan hasil pertanian per satuan lahan. Dalam

kasus semacam itu, maka para pemilik tanah menjadi petani penggarap bagi hasil atau lebih umumnya menjadi buruh tani di tanah mereka sendiri. Dalam kasus untuk menebus tanah yang sudah digadaikan, pemilik tanah menjadi petani penggarap di tanahnya sendiri hingga ia bisa mendapat hasil yang cukup untuk membeli tanahnya kembali. Sebenarnya, praktik semacam itu dilarang oleh hukum. Pada akhirnya, ketidakmampuan untuk menebus tanah seringkali membuat petani harus menjual tanahnya itu.

Beberapa bentuk hubungan tenaga kerja telah mengalami evolusi dalam merespon fenomena komersialisasi pertanian. Dengan meluruhnya tradisi bagi hasil dan adanya kecenderungan pemilik tanah untuk menggunakan buruh upahan, maka para petani gurem dan buruh tani tak bertanah terpaksa mengikuti aturan kerja yang sebenarnya lebih merugikan dibandingkan dengan pola bagi hasil yang diperbolehkan oleh UUPA. Hal ini tidak lain agar mereka punya akses untuk mendapatkan hasil pertanian. Misalnya, banyak buruh tani di berbagai daerah sekarang mau melakukan pekerjaan seperti penanaman dan pembibitan tanpa bayar, agar mereka tetap bisa memiliki kesempatan kerja untuk memanen. Oleh karena petani dihadapkan pada kemungkinan bahwa pemilik tanah bisa saja memilih menggunakan sistem kontrak untuk memanen sawahnya dan karena lapangan pekerjaan di pertanian sangat sedikit, maka para petani gurem dan buruh tani itu terpaksa mengikuti kesepakatan semacam itu. Dalam beberapa kasus, petani gurem sudah siap untuk menjadi buruh tani di musim hujan agar bisa mendapatkan hak atas tanah secara bagi hasil di musim kering berikutnya. Karena kekuatan tawar petani pemilik lahan sempit dan buruh tani tak bertanah semakin lemah, maka beberapa perubahan dalam relasi tenaga kerja itu akan terus terjadi dan akan semakin merugikan mereka.

Dengan semakin besarnya tekanan populasi dan semakin besarnya ketidaksetaraan dalam hal akses terhadap tanah dan

produk yang dihasilkannya, maka semakin banyak terjadi penyerobotan yang dilakukan oleh pemukim liar terhadap tanah yang dikuasai oleh negara dan berbagai institusi lainnya. Serangkaian insiden yang terjadi pada 1979 ketika para pemukim liar menantang kekuasaan pemerintah di Sumatera Utara dan Jawa Timur merupakan cerminan dari cara yang digunakan orang miskin desa untuk melawan marjinalisasi yang semakin besar. Begitu pula, pendudukan ilegal tanah hutan lindung dan hutan rehabilitasi telah membawa dampak ekologis. Pendudukan ilegal itu bukan hanya menunjukkan adanya tekanan populasi di daerah pedesaan tetapi juga menunjuk pada kenyataan bahwa hanya sejumlah kecil orang saja yang sekarang memiliki akses terhadap tanah. Sebagaimana digambarkan oleh insiden di Sumatera Utara dan Jawa Timur itu, beberapa warga desa termasuk juga perempuan sudah siap terlibat bentrok fisik guna melindungi apa yang mereka yakini sebagai hak mereka.

Rakyat terus disingkirkan dan bukannya ditarik ke pekerjaan pertanian, sehingga peralihan ke dalam aktivitas non-pertanian di daerah pedesaan menjadi semakin banyak terjadi. Hal itu terlihat dari besarnya jumlah pedagang kecil yang mendapatkan penghasilan seadanya dari berdagang makanan, minuman, pakaian dan barang lain, baik yang mereka buat sendiri maupun yang dibeli dari pedagang lain. Di banyak daerah, orang desa mengumpulkan batu, kerikil dan pasir dari sungai dan menggali tebing gunung untuk mendapatkan bahan bangunan yang bisa dijual kepada kontraktor bangunan di kota. Di beberapa tempat, usaha pembuatan batu bata menjadi sumber penghidupan, sebagai industri rumah tangga. Akan tetapi, persaingan yang diakibatkan oleh munculnya barang buatan pabrik telah membatasi peluang bagi perluasan industri pedesaan. Beberapa industri kecil pembuatan alat dapur dan rumah tangga dari logam, misalnya, masih ada di beberapa daerah, tetapi ketika alat-alat itu disaingi oleh peralatan dari plastik (seperti keranjang dan tali rafia) maka para pengrajin pe-

desaan kalah bersaing. Bahkan pasar lokal yang dulunya menyerap produk pedesaan juga semakin mengecil jumlahnya, karena dihadapkan pada masuknya barang pabrik dari kota. Ketika industri rumah tangga skala kecil bisa bertahan hidup, misalnya seperti kain tenun tangan, maka produk-produk industri tersebut menjadi sedemikian rendah kualitasnya sehingga tidak mampu bersaing, kecuali dengan harga yang sangat rendah. Ketika beberapa peluang penghasilan tercipta di daerah pedesaan oleh inovasi baru (misalnya angkutan pedesaan), maka akses ke peluang penghasilan itu hanya bisa didapatkan oleh mereka yang berada pada strata sosial-ekonomi tinggi, sebab perkembangan semacam itu hampir selalu membutuhkan akses ke kapital.

Semakin meningkatnya perpindahan keluar dari daerah pedesaan adalah suatu bentuk lain tanggapan terhadap semakin besarnya marjinalisasi dan kecilnya akses peluang kerja di desa-desa Jawa. Di sebagian besar peristiwa, perpindahan itu terjadi menuju daerah perkotaan (baik yang permanen maupun yang sirkular), sebab sektor informal memberikan harapan penghidupan yang lebih baik daripada pertanian. Beberapa orang bahkan memilih untuk pergi jauh meninggalkan Jawa sebagai transmigran yang dibiayai pemerintah maupun sebagai transmigran swadaya (spontan). Gagasan untuk memiliki lahan pertanian sekurangnya dua hektar (ukuran yang diberikan kepada para transmigran dengan biaya pemerintah) terbukti sangat menarik bagi para buruh tani tak bertanah dan para petani kecil, meskipun beberapa lainnya lebih memilih penghidupan yang lebih tidak menentu di daerah perkotaan sebagai tukang becak, penjual makanan, pekerja bangunan dan sejenisnya.

Konflik antara kepentingan nasional dan kepentingan lokal menambah dimensi baru bagi masalah marjinalisasi dan konsentrasi kepemilikan tanah yang semakin besar di daerah-daerah padat penduduk di Indonesia, yang tidak hanya terjadi di Jawa saja. Meskipun pada tingkat ideologis bisa saja tidak

ada konflik semacam itu, tapi pada tingkat sosial beberapa perselisihan soal penggunaan sumberdaya tertentu telah terjadi akibat adanya perbedaan interpretasi kepentingan. Karena kepentingan nasional lebih tinggi daripada kepentingan lokal, maka pemerintah memiliki kekuatan tunggal untuk mengimplementasikan program-program pembangunan, padahal di banyak kasus progam-program itu dilakukan dengan biaya masyarakat lokal. Beberapa masalah muncul dalam kaitannya dengan kebutuhan tanah untuk tempat industri, perluasan areal pemukiman kota, infrastruktur fisik, pengembangan perkebunan dan perluasan program transmigrasi. Konflik kepentingan itu juga terjadi dalam beberapa persoalan yang terkait dengan beberapa kebijakan pemerintah dan pengendalian harga yang dirancang untuk menstabilkan ekonomi. Kebijakan harga beras merupakan satu contoh dilema yang dihadapi pemerintah, sebab pemerintah harus berusaha mendorong petani untuk meningkatkan produksi dan sekaligus menjaga harga tetap rendah demi kepentingan para konsumen berpenghasilan rendah, baik di kota maupun di desa. Sementara itu, beberapa masalah sosial yang terkait dengan tanah tidak bisa diselesaikan pada tingkat lokal sebab sistem birokrasi dan administrasi di tingkat lokal sudah sedemikian dipolitisasi, sehingga semua masalah cenderung dilihat dengan kaca mata politik dan bukan dalam kerangka signifikansi lokal dan kepentingan rakyat setempat.

Salah satu masalah besar yang dihadapi usaha apapun di masa datang untuk mengimplementasikan land reform adalah bahwa di zaman sekarang hanya satu persen dari semua tanah di Indonesia yang telah didaftar secara formal. Pendaftaran tanah relatif baru dilaksanakan di Indonesia (sejak tahun 1960). Di setiap desa ada buku tanah, tetapi catatan semacam itu seringkali tidak mengikuti perkembangan zaman. Orang desa memang memiliki surat pajak bumi dan bangunan, tetapi surat semacam itu hanya merupakan bukti pembayaran pajak, dan bukan bukti kepemilikan, meskipun bisa saja surat itu diguna-

kan sebagai dasar untuk mendapatkan kredit bersubsidi dari negara. Direktorat Pendaftaran Tanah menghadapi banyak kesulitan, beberapa di antaranya adalah sedikitnya dana dan minimnya orang yang terlatih, ketidaklaziman nama diri dan nama keluarga di Indonesia, dan konflik potensial dengan hukum adat, misalnya tentang masalah keanggotaan keturunan marga atau suku yang memiliki hak atas tanah. Selain itu, proses pendaftaran itu sendiri tidak selalu memberi manfaat bagi orang desa. Selain karena adanya biaya, baik yang formal maupun informal, yang sebenarnya membuat petani gurem tidak mampu melakukan pendaftaran tanah, pendaftaran itu sendiri bisa digunakan untuk mensahkan beberapa bentuk penguasaan tanah yang sebetulnya tidak sah dan dapat membuat para petani gurem yang buta huruf menjadi korban dari spekulator. Saat ini beberapa metode fotogrametri telah digunakan untuk mempercepat proses pendaftaran dan dikatakan lebih disukai orang karena relatif sederhana dan lebih jelas. Namun demikian, diperkirakan bahwa hanya 60 persen dari semua lahan pertanian bisa didaftar sampai dengan tahun 2000.[9]

## 4. TEMA-TEMA PENELITIAN YANG DISARANKAN

a) Apakah ciri-ciri utama dari sejarah perkembangan pertanian di berbagai daerah, baik di masa lalu maupun sampai dengan saat ini, dan bagaimana keterkaitannya (positif ataupun negatif) dengan perkembangan sektor industri? Hal ini mencakup beberapa analisis dinamis tentang aspek-aspek berikut:
   - pola pertanian dan pola penggunaan tanah;

9 Sejak tanggal dilaksakannya Lokakarya ini, ketika laporan ini ditulis, pemerintah Indonesia memperkenalkan PRONA (Program Nasional Agraria) sebagai usaha untuk menurunkan biaya dan menyederhanakan prosedur pendaftaran tanah. Tetapi, beberapa laporan pers mengatakan bahwa program PRONA itu sendiri mudah sekali dimanipulasi oleh spekulator di beberapa daerah (penyunting).

- pola kepemilikan dan penguasaan tanah;
- tipe teknologi;
- koefisien-koefisien hasil produksi pertanian dan tenaga kerja;
- kebijakan fiskal dan keuangan yang terkait dengan pertanian;
- pola penarikan surplus agraria dari produsen langsung dan penggunaan surplus itu (misalnya penggunaan surplus itu dalam perluasan pertanian, investasi industri, konsumsi).

b) Bagaimanakah struktur penguasaan dan pemilikan tanah pedesaan di berbagai daerah saat ini, bagaimana dan mengapa struktur itu berubah, dan bagaimana struktur itu terkait dengan distribusi akses terhadap bermacam layanan (layanan pertanian maupun non-pertanian, layanan publik atau pun privat) dari luar desa?

c) Apa saja dampak dari meluasnya pertanian komoditi ekspor dan pertanian padat modal terhadap para petani gurem dan buruh tani upahan di sub-sektor pertanian tradisional?

d) Apa saja konsekuensi modernisasi di berbagai sub-sektor yang semakin terspesialisasi dan berkembang cepat (misalnya: peternakan) dalam kaitannya dengan masuknya korporasi skala besar dan integrasi vertikal oleh industri yang semakin meningkat?

e) Dari mana saja asal-usul para pengusaha industri di Indonesia (contoh: dari keluarga petani atau tuan tanah kaya, bisnis, latar belakang birokrasi) dan hubungan apa yang mereka miliki dengan sektor pertanian?

f) Apa saja masalah penggunaan dan penguasaan tanah yang terdapat dalam upaya pembukaan areal-areal baru pertanian menetap (dalam kaitannya dengan beberapa hambatan pembukaan lahan, perubahan hak tanah yang ada, relasi antara para penduduk baru dan orang pribumi)?

g) Dapatkah konsep "perkebunan inti" digunakan untuk mengembangkan pertanian modern dan sekaligus menjamin adanya kesetaraan antar petani dan antar sektor? Tema ini akan melibatkan studi tentang:
   - perbandingan capaian hasil, penyerapan tenaga kerja dan penghasilan petani kebun dengan komoditi tertentu yang bekerja di perkebunan mereka sendiri, perusahaan atau milik negara, dengan sistem "perkebunan inti";
   - beberapa konsekuensi perubahan dari sistem sewa tanah untuk tanam tebu di Jawa menuju sistem kontrak produksi dengan petani (TRI/TRIS);
   - beberapa studi dan proyek percontohan riset aksi yang ditujukan untuk menemukan bentuk-bentuk organisasi tani yang tepat, yaitu: yang dapat menjamin adanya posisi tawar yang lebih baik bagi para petani dalam sistem "perkebunan inti".

h) Penelitian berorientasi kebijakan tentang capaian dan masalah organisasi petani nasional (HKTI) dan kapasitasnya untuk melayani kebutuhan dan membela kepentingan petani kecil dan buruh tani di sub-sektor usaha pertanian gurem, baik di tingkat nasional, regional maupun lokal.

i) Apakah polarisasi masyarakat pedesaan sudah terjadi di seluruh atau sebagian wilayah Indonesia, jika sudah bagaimana dan mengapa polarisasi itu terjadi (tinjauan historis)? Apa saja faktor yang menyebabkan diferensiasi dan polarisasi yang terjadi secara cepat ataupun lambat di banyak daerah dan sub-sektor, dan apa saja (atau apa yang akan menjadi) konsekuensi makro-ekonomi dan sosio-politik dari polarisasi tersebut terhadap pemerataan pembangunan dan modernisasi sektor-sektor pertanian dan industri?

# III *Reforma Agaria dalam Tinjauan Komparatif*

## PENDAHULUAN

Perhatian akan reforma agraria kini bangkit kembali. Modernisasi pertanian dan industri telah mendorong semakin banyak terjadinya konsentrasi aset dan penghasilan, sementara kondisi mayoritas penduduk tidak menjadi lebih baik, bahkan merosot. Umumnya diakui bahwa modernisasi telah menimbulkan terjadinya "pertumbuhan tanpa pembangunan", manakala pembangunan dipahami sebagai meningkatnya penghidupan dan kesempatan bagi semua orang. Harapan semasa 1960-an bahwa "Revolusi Hijau" akan menghilangkan keharusan menata struktur agraria secara mendasar telah lenyap. Jelas bahwa proses pertumbuhan yang tidak merata telah menyertai strategi-strategi modernisasi semacam itu dan malah memperbesar keharusan untuk melakukan reforma agraria. Perhatian akan reforma agraria bangkit kembali karena tekanan-tekanan yang ditimbulkan oleh kebijakan dan strategi yang ingin dipakai untuk menggantikan penataan struktur agraria.

Bab ini akan dimulai dengan ulasan sekilas tentang dinamika *landreform* dan reforma agraria di Asia. Selanjutnya, kita akan melihat latar belakang politik beberapa pelaksanaan *land-*

*reform*, terutama akan kita lihat kondisi-kondisi yang telah mendorong terjadinya reforma agraria semacam itu di beberapa masyarakat non-sosialis. Kemudian pembahasan akan dilanjutkan dengan diskusi tentang reforma agraria dalam kaitannya dengan strategi pembangunan nasional, dengan penekanan pada beberapa masalah yang saling kontras di daerah-daerah padat penduduk maupun jarang penduduk, dan akan dibahas pula beberapa isu yang terkait dengan proses reforma agraria dan organisasi produksi pasca-reforma.

## 1. DINAMIKA REFORMA AGRARIA DI ASIA

Ada kecenderungan kuat untuk memandang *landreform* sebagai produk dan hasil dari intervensi rasional pemerintah yang memberlakukan peraturan-peraturan guna menyejahterakan kelas-kelas dan kelompok masyarakat yang tidak beruntung, dengan cara yang bisa dikatakan memaksa, seolah *landreform* memang diadakan terputus dengan dinamika masyarakatnya. Namun, jika kita melihat realitas yang terjadi di Asia lebih dekat, maka dinamika sosial kemasyarakatan itu sendiri yang memunculkan tekanan sehingga harus ditanggapi oleh pemerintah. Bentuk-bentuk spesifik tekanan dan dukungan yang dihadapi oleh pemerintah merupakan penentu krusial dari beragam bentuk *landreform* dan reforma agraria yang dilaksanakan.

Dapat dikatakan bahwa sebagian besar *landreform* memang dilakukan untuk mencegah terjadinya reforma agraria yang lebih radikal, sebab dalam reforma agraria yang lebih radikal struktur kekuasaan dan bentuk-bentuk organisasi politik, ekonomi, dan sosial yang menyertainya bisa saja diganti dengan modus-modus organisasi yang dianggap lebih mendukung kebebasan dan demokrasi. Jadi, beberapa bentuk *landreform* memang secara historis dimaksudkan untuk menetralkan dan mengendalikan tekanan yang bisa menimbulkan perubahan-perubahan yang mengancam posisi kaum elit (tuan

tanah) lama dan kaum elit (industri) baru. Oleh sebab itu, *landreform* dapat bersifat kontradiktif. Di satu pihak, *landreform* itu dilakukan untuk mengakomodasi aspirasi petani gurem. Di pihak lain, *landreform* harus mengakomodasi kepentingan tuan tanah yang telah termodernkan dan harus menciptakan basis kondisi untuk pertanian modern yang dinamis dan efisien, yang menurut anggapan para elit modern akan memungkinkan dan mendorong terjadinya proses industrialisasi dinamis.

Sebagian besar *landreform* yang terjadi di Asia era 1950-an dan 1960-an adalah untuk memenuhi kepentingan pemerintah mencegah semakin besarnya tekanan yang bisa mengantar kepada terjadinya reforma agraria yang lebih radikal, seperti yang terjadi di Cina daratan. Jadi sebagian besar reforma agraria itu telah mengkompromikan tekanan para petani penggarap di satu pihak, dan kepentingan para tuan tanah yang sedang menjadi modern, para petani menengah atas yang kaya, dan para pengusaha industri di pihak lain. Hasilnya adalah seperangkat *landreform* yang dalam praktik aktualnya diilhami oleh keperluan untuk mempertahankan dan menaikkan efisiensi produksi, dan sedikit saja perangkat *landreform* itu mengurangi bentuk-bentuk penguasaan tanah tidak produktif guna memuluskan jalan kepada pertumbuhan pertanian. Sebagai akibatnya, aturan main yang berlaku adalah tidak dilibatkannya kaum tak bertanah sebagai pihak-pihak yang mendapatkan tanah dari *landreform* itu, sebab dianggap berlawanan dengan tuntutan efisiensi yang produktif. Sebagai dampak dari jenis reforma yang dilakukan itu, yang hanya menganggap pertanian keluarga sebagai satu-satunya alternatif yang layak diambil, maka segera setelah reforma itu dilakukan, mulai terjadilah proses marjinalisasi yang kemudian berlangsung besar-besaran. Akibatnya, banyak petani kecil dan penggarap harus meninggalkan pertanian. Eksodus mereka sejalan dengan strategi pembangunan nasional yang direncanakan oleh kaum elit, yaitu: mendasarkan strategi industrialisasi di atas ketersediaan

tenaga kerja murah.

Akhir 1960-an dan pada 1970-an industrialisasi tumbuh dengan pesat dan semakin besar perhatian dicurahkan untuk memaksimalkan produktivitas pertanian. Dapatlah dilihat bahwa pada tahun-tahun itu perhatian akan *landreform* di kalangan kaum elit pertanian maupun elit industri cenderung menurun. Terjadi juga beberapa perubahan kualitatif dalam relasi antara negara dan kaum petani gurem. Sebagaimana diketahui, ada kecenderungan umum di antara pemerintahan-pemerintahan di seluruh Asia untuk semakin ketat mengendalikan kaum tani gurem, agar bisa dipastikan bahwa peran mereka dalam proses pembangunan nasional sudah sesuai dengan rencana dan program pemerintah. Dengan semakin besarnya kontrol pemerintah, golongan miskin dan kaum tani gurem semakin dipersulit untuk secara terbuka menemukan dan mengartikulasikan kebutuhan dan masalah mereka, serta untuk menekan pemerintah agar menerima tuntutan mereka yang memang sah. Meskipun tekanan-tekanan yang menguat untuk mengubah pengetatan kontrol itu tidak mudah dikenali, tetapi bukti objektif tentang terjadinya marjinalisasi dan kemiskinan massal sudah sedemikian nyata, sehingga dengan masalah sebesar itu banyak pemerintahan merasa bahwa waktunya telah tiba untuk mencegah timbulnya masalah-masalah yang diakibatkan oleh ketimpangan pertumbuhan dan keresahan agraria yang bisa saja menjadi tidak terkendali di masa depan. Tantangan besar yang sekarang dihadapi oleh pemerintah adalah bagaimana memecahkan kebuntuan itu dan mengambil langkah yang bisa memastikan bahwa persoalan pertumbuhan bisa dibuat sejalan dan saling mendukung dengan tuntutan pemerataan.

## 2. ASPEK POLITIK REFORMA AGRARIA

Bagian ini secara singkat membicarakan beberapa aspek politik reforma agraria, yakni: kondisi-kondisi yang mendorong ter-

jadinya reforma agraria, identifikasi kelompok-kelompok yang mendukung dan menentang reforma agraria, beberapa hal khusus dalam kasus Indonesia, dan beberapa permasalahan dalam implementasinya.

*Kondisi-kondisi yang mendorong terjadinya reforma agraria*

Membicarakan reforma agraria secara politis di negara-negara Dunia Ketiga berarti membahas suatu fenomena yang kompleks. Meskipun kompleksitas fenomena itu jelas bergantung pada jenis reforma agraria yang diimplementasikan—bervariasi dari peraturan bagi hasil hingga pemecah-mecahan tanah pertanian luas. Pada banyak kejadian, fenomena itu melibatkan terjadinya suatu transformasi besar dalam hal posisi relatif dari kelas-kelas sosial di masyarakat, baik dalam hal kedudukan sosial, politik dan ekonomi. Secara normatif, reforma agraria diupayakan mampu membangun relasi-relasi sosial yang lebih setara, adil dan demokratis dalam masyarakat pedesaan, misalnya untuk menghilangkan posisi dominan tuan tanah besar *latifundista* di Amerika Latin, para *zamindar* di India, tuan tanah besar atau petani mereka di daerah padat penduduk Jepang, dan untuk menaikkan posisi kaum petani kecil: petani gurem, petani penggarap, penggarap bagi hasil, dan kadang juga kaum tidak bertanah. Dalam kondisi sebagian besar negara di Dunia Ketiga, jelaslah bahwa perubahan masyarakat pedesaan yang disebabkan oleh reforma agraria telah melahirkan implikasi-implikasi yang jauh melampaui masalah relasi pedesaan. Dengan mengukur implikasi-implikasi itu terhadap struktur utuh masyarakatnya, maka reforma agraria pasti berpengaruh pada kehidupan masyarakat secara keseluruhan. Hal ini terlihat sangat jelas, misalnya dalam motif-motif yang seringkali ditemukan dalam reforma agraria, seperti keinginan untuk memperkuat negara dengan menyingkirkan kekuasaan kelas tuan tanah atas negara (Iran, Peru) atau untuk menghilangkan relasi "feodal" di masyarakat. Tujuan besar lain refor-

ma agraria biasanya adalah keinginan untuk mempercepat perkembangan industri dengan perluasan pasar dalam negeri, produksi input pertanian bagi penduduk kota dan industri, pengurangan penggunaan devisa negara yang biasanya digunakan untuk mengimpor makanan, dsb.

Apabila demikian, pada kondisi-kondisi seperti apakah reforma agraria dilaksanakan? Secara skematis, terdapat kombinasi dari beberapa kondisi berikut. Secara internal, terdapat banyak ketidakmerataan dalam hal pemilikan tanah dan tingkat penghidupan. Ketimpangan itu telah mendorong terjadinya protes petani berulang-ulang atau bisa juga dianggap dapat membangun keadaan kondusif bagi terjadinya protes semacam itu, yaitu suatu situasi yang 'rentan' terhadap penetrasi dan aksi organisasi-organisasi kiri radikal. Sebuah masyarakat atau negara bisa saja memiliki kedekatan wilayah dengan daerah atau negara lain di mana kondisi-kondisi tertentu telah menyebabkan terjadinya kerusuhan atau pergolakan revolusioner (misal: Indo-Cina, Cina daratan, Kuba). Kedekatan semacam itu cenderung membuat pemerintah dan politisi sangat berhati-hati terhadap risiko membiarkan kondisi yang ada tetap seperti itu. Kombinasi dari kondisi-kondisi yang sudah bertenaga mendobrak ini diperkuat pula oleh beberapa kondisi lain, yaitu terutama meningginya kesadaran di kalangan kelompok-kelompok profesional, politisi dan industri bahwa proses pembangunan nasional telah dihambat oleh kegagalan para tuan tanah mempergunakan sumberdaya mereka secara produktif, karena lebih menekankan pada keamanan diri, tujuan spekulasi atau mempertahankan status mereka. Kadang pemerintah dan perencana menjadi sadar akan pentingnya reforma agraria karena adanya tuntutan untuk melakukan industrialisasi produk-produk subsitusi impor, juga kadang karena tuntutan industri ekspor.

Strategi ketiga terkait dengan negara dan proses politik yang berlangsung. Di sini kita menemukan dua kasus di mana reforma agraria—terutama sebagai bagian dari revolusi sosial

yang lebih luas—menjadi mungkin dilakukan karena melemahnya aparat negara, termasuk militer (contoh: Meksiko dan Bolivia). Dalam kedua kasus itu rezim berkuasa memang melakukan reforma agraria untuk memperkuat posisi mereka dan negara dengan bantuan golongan petani, dan ditujukan untuk melawan kelas tuan tanah (contoh: Filipina, Iran). Dalam pengalaman pelaksanaan reforma agraria, peran penting dimainkan oleh politisi kota yang tema-tema kampanyenya dan konflik yang ditimbulkannya 'merembes' ke kalangan petani kecil (contoh: di Meksiko, Venezuela).

Terakhir, memang ada 'faktor eksternal', terutama pertarungan hegemoni dunia antara AS dan Uni Soviet di tahun-tahun belakangan ini. Dalam reforma agraria yang dilakukan di Jepang, Korea dan Taiwan, ketakutan akan masuknya komunis dan revolusi sosial jelas merupakan salah satu dari motif penting yang mengilhami pemerintah nasional negara-negara itu dan kaum elitnya untuk melakukan tindakan pencegahan. Negara-negara besar itu pula yang memainkan peran krusial dalam Kennedy's Alliance for Progress untuk wilayah Amerika Latin sehingga mendatangkan dukungan AS untuk reforma agraria yang dilakukan di Cile (1964-1970), Peru, dan Venezuela dan juga untuk melawan pemerintahan Allende ketika dia sedang mengarahkan Cile menuju sosialisme. Faktor-faktor eksternal mungkin hanya memainkan peran kecil dalam reforma agraria yang dilaksanakan di Bengala Barat dan Kerala, meskipun pemerintah kedua negara bagian itu Marxis. Namun demikian, faktor eksternal itu yang mengintervensi pelaksanaan reforma agraria di Diem, Vietnam Selatan. Oleh karena itu, sebenarnya reforma agraria bisa berfungsi sebagai 'senjata' dalam pertarungan internasional. Aspek ini harus dibedakan dari peran beberapa perusahaan multinasional yang juga berusaha untuk mendapatkan keuntungan sebesar-besarnya dari reforma agraria, dengan syarat reforma agraria itu diasosiasikan dengan kebijakan keuangan dan teknis yang mengarahkan

untuk kepentingan itu, dan pemerintah nasional tidak menggunakan peningkatan permintaan input pertanian sebagai basis industri domestik baru (seperti di Taiwan).

*Reforma agraria: pendukung dan penentangnya*

Mari kita mulai dengan mengidentifikasi beberapa tipe rezim yang mensponsori reforma agraria. Hal ini akan membantu kita memahami golongan mana saja yang cenderung mendukung dan kelompok apa yang cenderung menentang reforma agraria.

(i) Rezim militer progresif (Mesir, Panama, Peru); aliansi kaum militer, kaum profesional dan pengusaha industri progresif dengan dukungan rakyat mengimplementasikan sebuah reforma agraria radikal dengan menyingkirkan kelas tuan tanah dan meredistribusikan tanah pertanian mereka kepada kaum tani gurem, yaitu dengan cara membeli tanah itu dari kelas tuan tanah.

(ii) Kombinasi kekuatan lokal dan tentara pendudukan (Jepang, Korea, Taiwan): dengan bantuan dan atas tekanan pemerintah AS otoritas lokal mengimplementasikan secara drastis suatu bentuk reforma agraria, yaitu redistribusi tanah milik para tuan tanah besar yang luasnya melebihi batas maksimum kepada petani penggarap atau penggarap bagi hasil, dengan membayar kompensasi kepada tuan tanah itu.

(iii) Otokrasi yang berusaha melakukan modernisasi (Iran di bawah Shah); suatu monarki yang mengimplementasikan reforma agraria dengan bantuan militer, pegawai negeri dan golongan petani kecil. Reforma itu dilakukan pertama-tama atas tanah-tanah pertanian kerajaan dan kemudian tanah-tanah milik kelas tuan tanah (di desa-desa). Kaum pemilik tanah diberi kompensasi.

(iv) Revolusi sosial (Meksiko, Bolivia); sebuah aliansi yang terdiri dari kaum profesional kota, politisi dan massa petani bersenjata menduduki *hacienda* dan melakukan reforma

agraria sebagai bagian dari revolusi sosial. Kelas tuan tanah disingkirkan dan tanah mereka disita.

(v) Reforma agraria di bawah demokrasi parlementer (India, Venezuela, Cile, Siria dan Irak); dengan bantuan satu partai dominan atau suatu aliansi partai politik yang menjadi mayoritas di parlemen, reforma agraria dilakukan dengan bantuan beberapa organisasi tani yang terkait dengan partai-partai, sedangkan tuan tanah mendapatkan kompensasi (separuh).

Dengan demikian, jelaslah bahwa rezim-rezim yang melakukan reforma sangat bermacam-macam dan beragam pula jenis-jenis kelompok yang mendukung reforma agraria. Kita dapati keterlibatan militer, pegawai negeri, kaum profesional dan intelektual, beberapa sektor komunitas bisnis yang berusaha mendapatkan keuntungan dari reforma (karena mereka memproduksi barang konsumsi pokok, input pertanian, dsb.). Selain itu terlibat pula para buruh kota dalam sektor informal maupun formal dan tentu saja terlibat juga golongan petani kecil. Dalam hal ini maka penting untuk dicatat bahwa beberapa bagian tertentu kelas tuan tanah juga mendukung reforma agraria, asalkan reforma itu melindungi perkebunan modern mereka dari pengambilalihan dan hanya menyentuh sektor pertanian tradisional yang stagnan.

Dalam kampanye yang dilakukan sebelum dilaksanakannya reforma agraria, seringkali para tuan tanah diisolasi dan melakukan pertahanan diri. Ketegasan kelompok pemimpin di tahap awal ini, bersama dengan besarnya dukungan publik di belakang rencana-rencana reforma agraria sangatlah menentukan bagi proses selanjutnya. Ketika menghadapi reforma yang segera akan dilaksanakan, seringkali para tuan tanah menjual tanah mereka di bawah harga pasar, atau membagi-bagikan tanah mereka di antara para kerabat mereka untuk menghindari reforma. Apabila tindakan terakhir ini tidak 'dihukum'

maka proses reforma selanjutnya akan menjadi lemah. Beberapa kelompok keagamaan kadang cenderung membela para tuan tanah (seperti di Iran) tetapi perlawanan kelompok keagamaan itu seringkali bisa diatasi.

Basis politik perkotaan dari salah satu tipe reforma agraria (tipe i hingga iii) dibentuk oleh beberapa kelompok yang diasosiasikan dengan negara, yaitu: militer, perencana, pegawai pemerintah, dan kaum profesional. Akan tetapi, penelitian menunjukkan bahwa kelompok-kelompok itu bertindak kuat mendukung *landreform*, bahkan ketika proses implementasi reforma itu sulit, jika latar belakang dan kepentingan mereka tidak bergantung pada kelas tuan tanah. Terlebih, kelompok-kelompok 'teknokrat-profesional' itu membutuhkan dan mencari dukungan petani selama proses reforma agraria. Namun, mereka mendukung reforma dengan cara yang membuat mereka bisa mengendalikan reforma itu dari atas. Dalam beberapa reforma demokratis maka golongan petani gurem memainkan peran yang lebih besar.

*Peran politik golongan petani gurem dalam reforma agraria*

Jelaslah, bahwa golongan petani memang memainkan peran yang strategis jika mereka menjadi 'kelompok target' reforma agraria. Dalam banyak kasus (seperti di India, Peru, Bolivia) perlawanan petani, sebagaimana disebutkan terdahulu, merupakan faktor utama yang membuat kondusif terlaksananya reforma agraria. Kadangkala, beberapa organisasi tani memang terlibat dalam persiapan dan perencanaan *landreform* (contoh: di Venezuela, Cile). Di kesempatan lain, organisasi-organisasi itu terlibat di sektor-sektor baru atau dalam kelembagaan perencana atau pelaksana berbasis produk pada masa pasca-reforma. Jarang terjadi bahwa kaum tani itu diorganisasikan 'dari atas' dalam serikat tani, persatuan atau asosiasi tani atas dasar inisiatif dari lingkaran pemerintahan, partai politik atau kelompok lain (di Taiwan, Meksiko, Cile) dan seringkali kaum tani itu

terorganisasi dalam koperasi produksi atau koperasi jasa (di Taiwan, Cile, Peru). Dengan kata lain, kaum tani berpartisipasi dalam fase sebelum maupun fase sesudah reforma agraria. Dalam fase setelah reforma, kadangkala bentuk perpecahan lama maupun baru di kalangan petani kecil membuat mereka merasakan perbedaan antara mereka yang mendapatkan tanah dari reforma dan mereka yang tidak mendapatkan tanah—yaitu, mereka yang tanahnya sangat sempit dan para buruh tak bertanah (seperti di Bihar, Cile, Peru). Perpecahan semacam itu memunculkan peluang untuk memecah-belah dan menguasai golongan petani kecil dan membuat organisasi tani kesulitan mengembangkan dan mempertahankan landasan kepentingan yang sama. Hal ini amat disayangkan karena penyediaan layanan teknis dan keuangan dalam periode pasca-reforma seringkali tidak menentu dan para petani harus bertarung untuk memperebutkan alokasi dana, waktu dan personil yang memadai (misal di Meksiko, Bolivia).

Masalah kedua yang seringkali mengemuka dalam reforma agraria adalah kaum tani gurem mungkin dibebaskan dari penindasan tuan tanah, tetapi hanya untuk menghadapi para penggantinya, yaitu: pegawai pemerintahan paternalistik dan intervensionis dan para perencana dari instansi pemerintah yang berusaha mengendalikan setiap gerakan petani, termasuk dalam hal perencanaan produksi, skema keuangan dsb. (seperti di Taiwan), atau dengan menggunakan kebijakan penetapan harga dan pungutan pajak yang menindas petani sehingga menghabiskan apapun yang diperoleh dari proses produksi (di Korea dan Taiwan). Di sini, sekali lagi organisasi tani yang independen bisa memainkan peran yang penting. Independensi semacam itu bisa hilang dalam beberapa sistem representasi dan partisipasi seperti yang ada di sistem korporatis Meksiko. Dalam sistem itu, organisasi petani dikaitkan secara vertikal kepada negara dan dijadikan '*partner*' dalam perencanaan dan pengawasan kebijakan pertanian, sehingga pudarlah sifat keter-

wakilan dan kemerdekaannya di hadapan negara yang memang menjauhkan organisasi-organisasi itu dari basisnya.

Beberapa sistem pertanian 'ganda' muncul setelah dilakukannya reforma agraria di beberapa negara tertentu (misal: Bolivia, Cile, Meksiko), yaitu: sektor pertanian skala kecil yang sebagian besar memang stagnan, sebab hanya memproduksi pangan untuk pasar lokal dan pencadangan tenaga kerja bagi sektor lain, yakni sektor korporasi yang memproduksi baik bahan pangan maupun industri. Hal ini setidaknya merupakan dampak dari kenyataan bahwa golongan petani kecil memang dibiarkan tidak mampu untuk membuat dirinya didengarkan dan tidak mampu untuk menuntut bantuan kredit, bantuan teknis, dst. yang seharusnya didapatkannya. Petani yang harus bergantung pada kebaikan hati para perencana dan pegawai pemerintahan memang hanya memiliki status sebagai penerima sepetak tanah berkat adanya reforma agraria, tetapi mereka dibiarkan tanpa sumberdaya yang diperlukan untuk memanfaatkan petak tanahnya.

*Organisasi-organisasi non-pemerintah dan media massa dalam proses reforma agraria*

Pengalaman membuktikan bahwa penyiapan suatu proses reforma agraria merupakan sebuah tahapan kritis dan membutuhkan perencanaan yang hati-hati. "Menciptakan iklim yang kondusif bagi pelaksanaan reforma agraria" lewat media massa, debat, seminar, pemberitaan publik dan demonstrasi terbukti cukup penting. Perguruan tinggi dan pusat penelitian, lembaga-lembaga publik dan privat yang bertindak sebagai sumber informasi dan pusat diskusi telah memberikan kontribusi besar pada tahap-tahap awal, dan pada tahap selanjutnya berfungsi sebagai pusat evaluasi dan penyuluhan. Partai-partai politik seringkali memainkan peran penting dalam memobilisasi dukungan dan perhatian publik terhadap reforma agraria, bersama-sama dengan serikat buruh dan beberapa serikat pekerja perkotaan. Peran yang sama juga dilakukan oleh organisasi-organisasi

keagamaan, kelompok profesional dan asosiasi-asosiasi lainnya, meskipun beberapa kelompok penentang juga bisa bersatu di tahap itu (dalam hal legislasi harus melewati prosedur parlementer) dan menekan untuk dipilihnya suatu versi lunak aturan reforma agraria.

Semakin lamban dan semakin birokratis proses reforma agraria, maka semakin mudah bagi kelompok penentang untuk menyabot proses itu dan membuatnya terhenti. Selama periode itu, organisasi-organisasi non-pemerintah, termasuk juga partai dan serikat buruh sering menjadi alat pengawasan yang kuat terhadap terlaksananya program-program untuk publik dan membantu mengatasi oposisi terhadap reforma. Dalam hal ini, menarik perhatian secara khusus melalui pers dan media massa menjadi sangat penting, asalkan pers dan media itu cukup bebas untuk melakukan kerjanya secara independen (sebagaimana ditunjukkan oleh pengalaman di sebagian besar negara).

*Situasi-situasi pasca-reforma: Kaum Elit Bertanah*

Mari sekarang kita melihat apa yang terjadi pada kaum elit bertanah di situasi pasca-reforma. Situasi itu tergantung utamanya pada (a) watak para elit itu sendiri, dan (b) sifat dan seberapa jauh jangkauan reformanya. Kaum elit itu terdiri dari beberapa tipe, dan setiap tipe mempengaruhi berkembangnya situasi pasca-reforma dengan cara yang berbeda:

(i) kaum elit yang tanahnya sangat luas dan berproduksi untuk pasar (misal: para pemilik *Latifundia* di Amerika Latin);
(ii) orang kaya bertanah (seringkali merupakan absentee) (misal: *zamindar* di Asia Selatan);
(iii) tuan tanah kecil (absentee atau bukan) yang termasuk golongan petani kaya (misal: tipe *kulak* di beberapa tempat di Asia Tenggara dan Asia Timur).

Tipe-tipe di atas secara berbeda-beda memang terintegrasi ke dalam pasar kapitalis dan memiliki akses kepada sumber

penghasilan non-pertanian (contoh: perdagangan, lintah darat, "pertanian tanpa tanah", profesi-profesi lain, dsb.) dan faktor-faktor tersebut mempengaruhi situasi mereka setelah reforma. Beberapa di antara kaum elit itu bisa menyesuaikan diri relatif cepat terhadap situasi baru dan mengkonsolidasikan posisi mereka di beberapa sektor atau aktivitas ekonomi di luar kepemilikan tanah (seperti di India, Taiwan, Pakistan, Punjab). Beberapa lainnya—karena lebih feodal—terdisorientasi dan menjadi bagian dari orang kaya yang turun kelas, dan beralih kepada pekerjaan-pekerjaan profesional perkotaan. Hal itu tergambar jelas dalam kasus beberapa *zamindar* di Bengala dan Bihar (India), dan sangat sedikit terjadi pada tuan tanah di Meksiko.

*Landreform* bisa bermacam-macam berdasarkan skalanya, mulai dari *landreform* yang bersifat "komprehensif/penyitaan" hingga *landreform* yang diarahkan untuk "memecahkan masalah-masalah yang terbatas" dan untuk memberikan kompensasi atau ganti rugi kepada pemilik tanah lama. Jelas bahwa variasi-variasi itu memberikan hasil-hasil yang berbeda. Dalam beberapa kasus, seperti di Filipina dan Bolivia, para tuan tanah gulung tikar sendiri (bahkan sebelum *landreform*) dan beralih ke usaha pemeliharaan ternak yang lebih menjanjikan, sehingga membuat jalan *landreform* menjadi lebih mudah.

Dalam kasus reforma komprehensif/sita, para tuan tanah lama tidak memiliki pilihan lain kecuali masuk ke dalam beberapa aktivitas ekonomi lain. Dalam banyak kasus mereka dipaksa secara fisik untuk meninggalkan tanah pertanian mereka. Hal itu terjadi di Cina, Vietnam, dan juga di beberapa daerah di India (Maharastra, Tamilnadu, dll.) pada tingkatan tertentu, dan di Peru. Jika reforma yang dilakukan meliputi beberapa bidang selain sekedar redistribusi (kredit, penyediaan input, pemasaran, dsb.) maka kaum elit lama memiliki lebih sedikit peluang untuk memperkuat diri dibandingkan apabila reforma hanya terbatas hanya pada bidang redistribusi. Akan tetapi, juga di kasus semacam itu, seperti di Meksiko, para tuan tanah lama

cenderung beralih ke area aktivitas yang jauh dari pertanian.

Jika *landreform* dibatasi pada reforma sistem penyakapan *(tenancy reform)*, maka para tuan tanah cenderung menjadi petani kapitalis yang tipenya *Junker* (sebagaimana di Jerman di akhir abad ke-19), seperti terjadi di beberapa daerah di India dan Pakistan. Jika isunya adalah antara pemaksaan batas atas dari luas tanah yang boleh dimiliki dan redistribusi kelebihan tanah saja, para elit tuan tanah lama kadang tetap melakukan praktik lama mereka di tanah mereka yang tersisa, kadang juga mereka memodifikasi modus operandi dan mengubah diri mereka menjadi tipe *Junker* atau *kulak* (contoh: Cile tahun 1973). Seringkali mereka mencoba masuk ke dalam beberapa dimensi kehidupan dan ekonomi pedesaan (misal: perbankan dan perdagangan) seperti yang terlihat di kasus India, Filipina, Jepang dan Kolombia. Jika *landreform* didasarkan pada pemberian kompensasi kepada tuan tanah lama, maka salah satu dari hal-hal berikut telah terjadi: a) jika kompensasinya dalam bentuk tunai, maka para tuan tanah memiliki beberapa pilihan: konsumsi barang untuk pamer, investasi, dst. Kedua hal itu telah ditemukan di beberapa daerah India, Mesir dan Taiwan. b) Jika kompensasinya dibayar dengan surat utang jangka panjang, maka beberapa instrumen fiskal bisa digunakan negara untuk membiayai aktivitas negara itu sendiri (investasi, pembangunan infrastruktur, dsb.). Hal itu diilustrasikan dengan bentuk pembangunan yang terjadi misalnya di Taiwan. Namun, ada juga beberapa kasus yang berlawanan dengan peluang itu, yaitu ketika sumberdaya yang tersedia bagi negara tidak digunakan secara optimal untuk tujuan produktif, seperti di Jepang dan Peru. Hal ini membuat negara (dan kadang para tuan tanah lama) meregulasi investasi untuk beberapa sektor ekonomi tertentu, seperti di Korea Selatan dan Peru. Sebagai hasilnya, maka kompensasi kapital diinvestasikan dalam beberapa sektor ekonomi, misalnya: pertanian (seperti di Punjab), industri (seperti di Korea, Taiwan, Iran) dan transportasi (seperti di Cina).

Investasi ke sektor perkotaan non-produktif seperti perfilman, spekulasi, dll. (contoh di Bihar) juga terjadi.

Ragam respon para tuan tanah lama terhadap situasi baru juga dikondisikan oleh hal-hal berikut: a) apakah ekonomi secara keseluruhan dan sektor-sektor tertentu di dalamnya stagnan atau dinamis; dan b) nilai sosial apa yang ada pada kepemilikan tanah dalam hal prestise, kekuasaan, dst.

Dalam kasus manapun, atas dasar pengalaman historis di beberapa negara (misal di Jepang, Korea, Taiwan dan Meksiko), bisa dikatakan bahwa para bekas tuan tanah itu umumnya telah mendamaikan dirinya terhadap situasi yang telah berubah. Dalam beberapa kasus (seperti di Cile) mereka mencoba beberapa metode (aksi perlawanan keras hingga penyabotan terhadap reforma lewat bermacam lingkaran ekonomi, sosial, keagamaan dan politik yang bisa mereka akses) untuk membalik atau memperlemah reforma. Akan tetapi, umumnya yang paling kerap terjadi adalah para tuan tanah sebagai kelas sudah lenyap, meskipun beberapa satuan keluarga seringkali terus menduduki beberapa posisi berpengaruh dalam birokrasi negara, perbankan, dan dalam beberapa profesi. Namun, usaha pengawasan oleh para petani penerima tanah dan negara terhadap kegiatan para bekas tuan tanah membantu dalam mencegah penyabotan reforma agraria.

## 3. REFORMA AGRARIA DAN STRATEGI PEMBANGUNAN NASIONAL

*Mengapa reforma agraria perlu dilakukan?*

Kebutuhan untuk dilaksanakannya *landreform* didasarkan pada adanya bentuk-bentuk kepemilikan tanah yang membatasi akses, seiring dengan kondisi-kondisi timpang yang mengatur sistem penguasaan tanah. Relasi-relasi itu menjadi kontraproduktif ketika gagal memenuhi tuntutan efisiensi produktif dan norna-norma keadilan distributif dalam masyarakat seka-

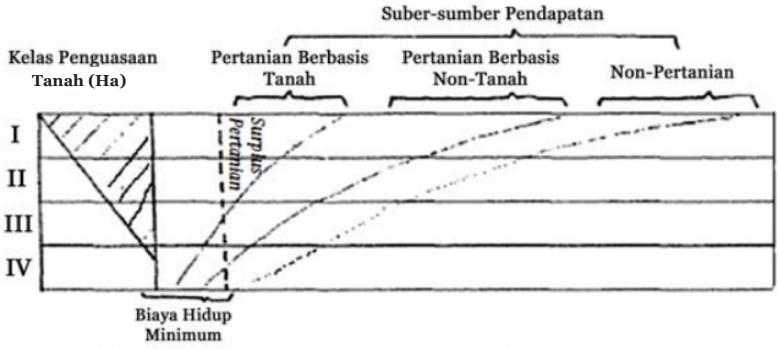
rang. Tujuan-tujuan efisiensi produktif secara integral memang terkait dengan persoalan pemerataan ketika ditinjau dengan menggunakan perspektif yang tepat mengenai pembangunan. Hal itulah yang terjadi di beberapa negara berkembang berpenduduk padat yang ingin melakukan transformasi perekonomian dan masyarakatnya secara cepat dan terencana.

Sebagai aset sosial, maka tanah memiliki dua fungsi krusial: 1) untuk memungkinkan dilakukannya produksi pertanian, dan 2) untuk memberikan lapangan kerja yang menghasilkan bagi sebagian besar masyarakat.

Namun demikian, tanah merupakan sumber yang relatif terbatas ketersediaannya terutama di beberapa daerah padat penduduk seperti di sebagian besar Asia. Harus dicatat pula bahwa negara-negara itu telah menikmati investasi terhadap tanah secara terbatas sebagai akibat dari penjajahannya di masa lalu. Lebih jauh lagi, penguasaan terhadap tanah yang penting untuk kegiatan subsistensi ini sangat terkonsentrasi. Konsentrasi penguasaan tanah adalah akibat dari proses historis jangka panjang yang diiringi oleh tumbuhnya pengaturan tradisional tentang relasi-relasi sewa atau bagi hasil dan buruh upahan, di mana lewat pengaturan dan relasi inilah kelas tuan tanah menguasai surplus yang dihasilkan dari golongan petani kecil tersebut.

Tercatat pula bahwa distribusi tanah yang tidak merata itu bersandingan dengan ketimpangan, bukan hanya dalam hal pendapatan dari usaha pertanian intensif seperti pertanian komoditi ekspor, tetapi juga dalam hal pendapatan dari aktivitas seperti peternakan sapi, pemeliharaan bebek, peternakan ayam, dll. yang tidak terlalu membutuhkan lahan luas, dan juga dalam hal sumber pendapatan non-pertanian lainnya. Hubungan antara akses terhadap tanah dan sumber-sumber non-tanah dan terhadap distribusi pendapatan disajikan secara diagramatik di Gambar 1.

**Gambar 1**




I = Petani besar/pemilik tanah luas
II = Petani menengah
III = Petani kecil
IV = Buruh tani tak bertanah

Pada masa sekarang ini, beragam mekanisme kontrol telah muncul yang menggantikan atau memperkuat modus tradisional penguasaan tanah. Mekanisme-mekanisme itu muncul dari kekuasaan beberapa orang terhadap pasokan kredit—yang digunakan untuk produksi maupun konsumsi, termasuk konsentrasi penguasaan input, jaringan pemasaran serta fasilitas pengolahan produk pertanian yang terjadi dalam skala yang besar. Misalnya, terlihat jelas bahwa di banyak negara Asia penjualan produk rumah tangga petani gurem diikat oleh pinjaman yang diberikan di awal masa tanam. Jelas terlihat juga bahwa pinjaman konsumsi bisa dibayar petani gurem dengan bekerja di tanah pertanian milik tuan tanah dengan upah di bawah upah pasar. Terdapat beberapa contoh tentang pengupahan tenaga kerja untuk kerja panen padi yang terikat pada kerja tanpa upah selama penanaman, pembenihan, dst. seperti sistem *gama* di Filipina dan *ceblokan*/*kedokan* di Jawa.

Ketimpangan distribusi tanah secara tradisional dan mekanisme-mekanisme modern penguasaan tenaga kerja dan

pasar bukan hanya menyebabkan terjadinya peningkatan ketimpangan pendapatan, tetapi juga menimbulkan disinsentif yang menurunkan pertumbuhan produksi petani kecil. Reforma agraria komprehensif yang ditujukan untuk menurunkan tingkat ketimpangan kotor *(gross inequality)* harus diberikan prioritas tinggi atas dasar pertumbuhan dan pemerataan.

*Beberapa masalah khusus landreform di daerah-daearah yang padat maupun daerah yang jarang penduduk*

Tuntutan dan masalah *landreform* di daerah padat penduduk seperti halnya di sebagian besar wilayah Asia sangatlah berbeda dengan daerah-daerah yang berpenduduk relatif jarang seperti di beberapa negara di Afrika dan Amerika Latin. Dalam kaitannya dengan daerah padat penduduk, inti permasalahan adalah terlalu banyak orang yang berusaha bertahan hidup di tanah yang terlalu sempit. Luas rata-rata tanah pertanian yang bisa tersedia bagi satuan rumah tangga yang menggantungkan hidupnya pada tanah, termasuk petani tak bertanah dan buruh, setelah dilakukannya redistribusi pemerataan tanah, bisa menjadi terlalu kecil untuk mendukung hidup sebuah keluarga. Di pihak lain, mencari pemecahan bagi masalah pelik "fragmentasi vs. viabilitas" dengan diterapkannya suatu "batas bawah" kepemilikan tanah pertanian lebih sering membuat sejumlah besar petani miskin tersingkir dari pertanian itu sendiri. Pembenaran untuk suatu distribusi tanah yang lebih egaliter memang terdapat pada fakta bahwa akses ke sumberdaya harus diperluas dan posisi tenaga kerja produktif harus dibuat lebih aman dan diberi kekuatan tawar yang cukup untuk mendinamisasi perekonomian.

Daerah yang kurang padat atau daerah jarang penduduk memiliki tuntutan dan masalah *landreform*-nya sendiri. Oleh karena kepadatan populasi rendah seringkali terdapat di daerah-daerah yang kapasitas produksi tanahnya rendah, maka tekanan populasi/tanah di daerah semacam itu bisa mencapai batas kritis meskipun populasinya jelas-jelas kecil. Tekanan yang lebih

berat terhadap tanah di situasi semacam itu menjadi problematik bagi tanah itu sendiri, bagi penduduk lokal atau untuk keduanya. Kasus yang paling umum melibatkan para peladang berpindah yang membutuhkan dan menggunakan tanah yang luas. Kondisi semacam itu seringkali disalahpahami atau sengaja tidak diindahkan baik oleh pemerintah maupun oleh kelompok-kelompok yang memiliki persaingan kepentingan atas tanah. Contoh terkenal kasus itu menyangkut beberapa kelompok suku lembah Amazon. Dalam kasus Indonesia, beberapa contoh problematik terjadi di antara suku dan etnik minoritas di pulau-pulau luar Jawa. Dalam kasus semacam itu, kebutuhannya adalah mempertimbangkan antara pilihan untuk menaikkan produktivitas tanah setinggi mungkin dengan industri ekstraktif, dihadapkan dengan pilihan untuk mendukung penyediaan lahan bagi sejumlah besar orang yang melakukan sistem pertanian tradisional (termasuk juga pertanian komersil).

Dalam konteks itu bisa dicatat bahwa perkebunan memiliki posisi penting dalam perekonomian Indonesia. Perusahaan-perusahaan perkebunan menguasai tanah yang sangat luas, dan tidak tunduk pada pembatasan apapun dalam hal luas pemilikan tanah dan memang relatif bebas dari banyak alat kontrol sosial lain yang diinginkan. Untuk membuat reforma agraria komprehensif maka kita harus memperhitungkan beberapa aturan berikut agar bisa lepas dari "sistem ganda" jahat yang masih terus berlaku di Indonesia: (i) kontrol atas luasan tanah lewat pembatasan maksimal berdasarkan jenis tanaman yang ditanam; (ii) pembatasan kontrol monopoli atas perkebunan; (iii) dibukanya pembagian saham dalam perusahaan dan kelompok-kelompok usaha yang dilindungi dengan ketat; (iv) dijaminnya partisipasi penduduk lokal yang terkena dampak pengembangan perkebunan di areal-areal baru, dalam hal pembagian saham, kontrol dan kesempatan kerja. Berbagai upaya harus dikerahkan untuk mengembangkan perkebunan yang berbasis koperasi dengan dibantu oleh aturan dan regulasi yang memihak.

*Beberapa hubungan intersektoral dan intrasektoral*

Permasalahan pada surplus populasi seperti disebut di bagian sebelumnya menunjukkan pentingnya terjalin hubungan intersektoral dan integrasi *landreform* secara tepat ke dalam strategi pembangunan keseluruhan. Peningkatan jumlah surplus populasi harus diserap secara bertahap oleh sektor non-pertanian, pada saat industrialisasi semakin maju. Meskipun merupakan sebuah proses jangka panjang, industrialisasi itu membutuhkan serangkaian aturan jangka pendek yang digunakan untuk membangun hubungan intersektoral guna memperluas surplus yang bisa dipasarkan dari pertanian.

Dalam jangka waktu yang tidak lama lagi, bagian lebih besar surplus populasi harus diserap dalam sektor pedesaan itu sendiri. Terdapat beberapa kemungkinan peluang, dan yang paling menjanjikan adalah pekerjaan-pekerjaan konstruksi untuk peningkatan fungsi lahan seperti irigasi, reklamasi tanah, dsb. yang memerlukan penggunaan tenaga kerja potensial secara bersama-sama (ko-operatif) dan efisien. Cakupan kesempatan kerja pada beberapa jenis usaha yang tidak membutuhkan tanah luas, seperti peternakan hewan besar dan sedang, pemeliharaan bebek, peternakan ayam, dll. juga harus diperluas. Selain itu, ada banyak sekali industri pedesaan yang menciptakan rangkaian hilir dari produksi komoditi, yaitu ke arah pemrosesan dan pemasaran, dan kaitannya ke hulu dalam beberapa kegiatan penyediaan input, perakitan dan perbaikan alat dan bahan pertanian. Luas jangkauan industri pedesaan yang memproduksi barang konsumsi untuk pasar lokal maupun eksternal juga perlu diberi perhatian.

Harus diakui bahwa meski tidak ada hitungan teknis tentang skala produksi ekonomis dalam konteks teknologi baru penggunaan bio-kimia, namun terdapat perbedaan signifikan dalam hal akses yang dimiliki petani kecil, petani besar atau tuan tanah terhadap kredit, input dan beberapa layanan pemerintah. Terlebih, memang ada keunggulan skala teknis dan

skala ekonomi dalam semua aktivitas terkait, seperti pemrosesan, pemasaran produk dan tata distribusi input. Karena itu tidak ada artinya dan mungkin tidak ada gunanya kita memikirkan redistribusi tanah dalam pengertian yang sempit tanpa tersedianya infrastruktur kelembagaan koperasi. Penting untuk ditekankan bahwa andil dan kontrol yang ada dalam koperasi harus didasarkan pada kontribusi tenaga kerja dan juga pada aset non-tenaga kerja.

Terakhir, perbandingan antar-wilayah tentang input tenaga kerja per hektar dalam produksi pertanian di Asia memperlihatkan bahwa masih ada suatu ruang untuk menaikkan keterserapan tenaga kerja per unit tanah di beberapa negara seperti India, Indonesia dan Banglades, dsb.

Meningkatnya penggunaan tenaga kerja dalam sektor non-pertanian yang mencakup industri dan jasa yang terkait erat dengan pertanian menunjukkan bahwa para pekerja dalam produksi pertanian akan harus memproduksi dan memasarkan lebih banyak bahan pangan. Surplus bahan pangan yang bisa dipasarkan juga dibutuhkan untuk membeli barang buatan pabrik untuk konsumsi dan investasi dalam pertanian. Akan jelas terlihat bahwa tidak saja produktivitas tanah tetapi juga produktivitas tenaga kerja yang terus meningkat merupakan dampak ikutan dari *landreform* yang dilaksanakan di negara-negara padat penduduk. Dengan kata lain, dana investasi harus tersedia untuk menaikkan akumulasi kapital dalam pertanian itu sendiri. Selain itu, sumberdaya juga harus disediakan untuk investasi dalam aktivitas-aktivitas pendukung pertanian, melampaui akumulasi modal dalam bidang perekonomian lainnya. Jelaslah bahwa pada awal fase perubahan dari ekonomi padat karya menuju ekonomi padat modal memang ada beberapa tuntutan utama yang saling bersaing untuk melakukan akumulasi kapital secara cepat di semua bidang.

Bagi banyak negara berkembang di Asia, masalah kelebihan populasi dan kekurangan dana investasi dalam periode kritis

ini dapat menjadi kendala yang hampir tidak teratasi untuk mencapai industrialisasi. Akan tetapi, negara seperti Indonesia menikmati posisi yang relatif unggul dalam hal ini, karena memiliki sumber pendapatan minyak yang besar dan karena beberapa daerah yang jarang penduduknya di luar Jawa bisa dimanfaatkan untuk migrasi dan pemukiman yang terencana baik. Jadi, akan terlihat bahwa suatu strategi industrialisasi yang didasarkan pada reforma agraria komprehensif dan pertanian dinamis, suatu strategi yang menggabungkan pertumbuhan dengan pemerataan, menjadi mungkin untuk dilakukan asalkan ada kehendak politik dan pelibatan massa di negara itu.

*Reforma agraria sebagai proses jangka panjang*

Reforma agraria kadang disalahpahami sebagai suatu intervensi yang dilakukan sekali jadi, dan bisa langsung terwujud setelah dilaksanakan. Pada kenyataannya, reforma itu hanya mengkoreksi atau memperlambat proses historik diferensiasi pada satu titik waktu. Kekuatan-kekuatan polarisasi yang hadir lewat konsentrasi tanah atau kontrol pasar tetap sangat berpengaruh, juga setelah dilakukannya reforma. Bahkan bisa saja kekuatan-kekuatan itu memperkuat diri karena tidak adanya pengawalan kontinyu setelah reforma. Hal itu sedang terjadi di banyak negara di Asia, seperti India dan Filipina, dan Amerika Latin.

Usaha pengawalan yang pertama dan paling penting adalah penguatan organisasi-organisasi tani yang menerima tanah dari *landreform*. Para petani itu sendirilah yang paling berkepentingan untuk melindungi manfaat yang didapatkan dari reforma, sebab bagi mereka reforma adalah sarana untuk mendapatkan penghidupan lebih baik yang telah lama dinafikan dari mereka.

Selain itu harus dikembangkan pula koperasi-koperasi yang anggotanya adalah petani penggarap dan buruh tani. Koperasi itu merupakan organisasi yang akan menguasai distribusi input dan kredit dan juga untuk mengatur pemasaran

dan pemprosesan produk pertanian.

Terakhir, mungkin berguna juga jika didirikan sebuah pusat penelitian yang bisa memonitor secara kontinyu relasi-relasi agraria dan bisa memberikan informasi dan saran bagi para pembuat kebijakan dan berbagai pihak tentang itu.

## 4. REFORMA AGRARIA DI JEPANG, TAIWAN DAN KOREA SELATAN: MODEL ATAU PERKECUALIAN

Beberapa *landreform* yang diimplementasikan segera setelah Perang Dunia II di Jepang, Taiwan dan Korea Selatan seringkali dipuji sebagai model-model yang bisa diterapkan di negara-negara padat penduduk yang berjuang melakukan modernisasi dalam bidang pertanian dan industri secara cepat. Akan tetapi, sangat jelas bahwa reforma agraria itu memang dilakukan dalam situasi-situasi yang sangat khusus dan bahwa pola pertumbuhan yang digerakkan oleh reforma itu juga bersifat sangat khusus. Artinya, usaha untuk menggunakan model-model itu sebagai suatu basis *landreform* di negara-negara lain bisa jadi tidak mungkin dilakukan atau tidak diinginkan. Jadi, ada gunanya bila kita meringkas situasi-situasi khusus negara-negara itu, dan beberapa situasi didiskusikan secara detail dan lebih banyak di beberapa bagian dalam laporan ini.

a. Di ketiga negara itu, landreform dimaksudkan untuk mencegah terjadinya reforma agraria yang lebih radikal, yang mungkin dapat terjadi setelah revolusi sosialis.
b. Tekanan-tekanan untuk melaksanakan reforma agraria tidak lagi bisa tertahankan setelah beberapa rezim komunis berhasil merebut kekuasaan di Cina daratan dan di Korea Utara. Hal ini karena tindakan pertama kedua rezim itu adalah memulai reforma agraria radikal sebagai fondasi bagi strategi pembangunan sosialis. Salah satu hasil dari reforma itu adalah dilakukannya redistribusi tanah besar-besaran untuk petani gurem, penggarap dan orang yang

tidak memiliki tanah.

c. Di ketiga negara itu, reforma agraria yang relatif radikal terjadi karena tekanan besar dari Amerika Serikat, yang dalam praktik sebenarnya memberlakukan reforma terhadap para elit nasional sedemikian rupa, sehingga bisa melenyapkan ancaman revolusi sosialis dan membangun suatu fondasi rasional untuk industrialisasi.

d. Sebelum landreform dilaksanakan di Taiwan dan Korea Selatan, redistribusi tanah besar-besaran terjadi sebab para tuan tanah mulai menjual tanah mereka kepada para petani penggarap. Mereka takut bila terjadi revolusi sosial maka mereka tidak akan mendapatkan kompensasi. Jadi di banyak contoh, para tuan tanah itu siap menjual tanah mereka meski harganya berada di bawah harga pasar. Proses itu difasilitasi oleh beberapa aturan, seperti di Jepang harga tanah ditetapkan pada harga tertentu sehingga spekulasi tidak bisa terjadi. Juga di Taiwan dan Korea Selatan, beberapa petak tanah subur yang dulunya milik perusahaan Jepang sebagian didistribusikan di antara para petani penggarap yang dulu mengerjakannya. Jadi tekanan-tekanan awal agar *landreform* dilakukan setidaknya sebagian memang didukung oleh kebijakan pengendalian di Cina yang berhasil dan berakhirnya Perang Korea. Sebagai hasilnya, *landreform* yang dilakukan di Taiwan dan Korea Selatan meskipun cukup radikal memang merupakan hasil dari kompromi antara tekanan petani kecil dan perhatian pemerintah untuk mengkombinasikan suatu penurunan harga sewa untuk petani penggarap dan redistribusi kepemilikan yang terbatas dengan kepedulian untuk mempertahankan efisiensi pertanian (tidak dilakukannya *landreform* terhadap petani yang tanahnya kurang dari 3 ha).

e. Di ketiga negara itu, terlepas dari pelaksanaan *landreform* yang relatif radikal, terjadi eksodus besar-besaran para

petani marjinal yang tidak bisa lagi bertahan hidup dengan tergantung pada petak kecil mereka dan yang (di Taiwan dan Korea) menentang kebijakan pemerintah untuk menjaga harga beras serendah mungkin, dan untuk merangsang dan mempercepat industrialisasi. Untuk itu, maka angkatan kerja yang terus bertambah memang dibutuhkan; mereka harus bersedia bekerja dengan upah yang rendah, sebagai basis bagi industrialisasi ekspor yang berhasil. Baru-baru ini, naiknya harga minyak membuat Taiwan dan Korea selatan menjadi sangat rentan. Karena biaya produksi meningkat tak terkendali, maka keharusan untuk meminimalkan biaya tenaga kerja menjadi lebih krusial daripada sebelumnya. Jika tuntutan upah moderat yang diajukan oleh serikat pekerja harus dipenuhi pemerintah, maka keseluruhan strategi industrialisasi ekspor akan runtuh. Pada saat yang sama biaya produksi pertanian di ketiga negara itu akan terus naik meskipun ada program subsidi pemerintah, sehingga memang sulit bagi banyak petani kecil untuk bertahan hidup.

f. Eksodus golongan petani marjinal memang dirangsang oleh pemerintah ketiga negara itu bukan hanya untuk memperbesar jumlah tenaga kerja industri, tetapi juga untuk memperkuat pertanian yang lebih "rasional" dan efisien.

g. Meskipun ada beberapa peningkatan produktivitas yang terjadi dan semakin besarnya input padat karya oleh petani kecil yang terpaksa terjebak dalam "eksploitasi diri" yang tidak diinginkan, kelihatannya di ketiga negara itu memang pertanian keluarga skala kecil hampir tidak bisa digunakan sebagai suatu landasan rasional untuk strategi pertanian yang bisa dijalankan. Dampaknya adalah naiknya tekanan bagi perluasan skala. Hal itu menyebabkan dilakukannya perluasan usaha pertanian pribadi, atau diperkenalkannya dan diperluasnya pertanian bersama/gabungan *(joint farming)*. Tentang pertanian gabungan

itu konsekuensi-konsekuensinya dibicarakan dalam beberapa bagian lain buku ini.

h. Di ketiga kasus itu, industrialisasi masih berada di tahap-tahap awal dan dibantu besar-besaran oleh Amerika Serikat yang menyediakan triliunan dolar, pertama-tama dalam bentuk hibah dan kemudian pinjaman, untuk tujuan itu. Tanpa bantuan itu maka rekonstruksi dan ekspansi industri akan jauh lebih sulit dan lamban. Baik di Taiwan maupun Korea Selatan, basis untuk pembangunan industri maupun pertanian telah dipersiapkan selama masa kolonial, ketika orang Jepang melakukan pekerjaan-pekerjaan ekstensif infrastruktur dan irigasi untuk menjamin dan memudahkan pengapalan beras murah ke Jepang. Juga industri desa telah diperkenalkan di kedua negara itu dan digunakan sebagai basis untuk pertumbuhan selepas perang setelah pemulihan awal dilakukan.

i. Ketiga negara itu sekarang termasuk dalam negara-negara pengimpor terbesar bahan pangan di Asia. Biaya impor makanan itu terus mengalami naik turun dan sangat mempengaruhi neraca pembayaran. Di Korea Selatan beberapa impor murah (dari AS) digunakan untuk memaksa turunnya harga pertanian, dan bagi banyak petani kecil tindakan itu mempercepat marjinalisasi dan akhirnya hengkangnya mereka dari pertanian.

Catatan-catatan di atas tidak dimaksudkan untuk mengalihkan perhatian dari capaian-capaian luar biasa bangsa Taiwan, Korea Selatan dan Jepang. Namun, harus ditekankan bahwa di ketiga kasus itu pertumbuhan dicapai dengan korban-an manusia yang besar, baik dalam bentuk kesusahan hidup bagi petani kecil maupun pembatasan kebebasan manusia dan demokrasi yang dulunya menjadi inspirasi *landreform* di ketiga negara itu. Hal itu terlihat jelas misalnya dari pengamatan yang ditulis oleh Wolf Ladejinsky yang dulu bertugas sebagai penase-

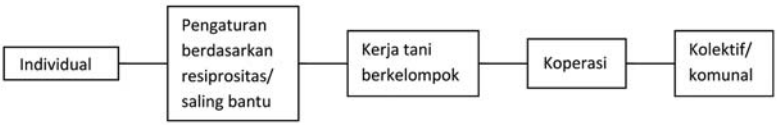
hat utama AS tentang *landreform* di ketiga negara itu (cf. Walinsky ed. 1977).

Dari pembahasan di atas bisa disimpulkan bahwa kehati-hatian sangat diperlukan ketika mengacu kepada *landreform* yang dilakukan di Jepang, Taiwan dan Korea Selatan sebagai model *landreform* untuk negara-negara lain di Asia.

## 5. PENGORGANISASIAN PRODUKSI SETELAH PELAKSANAAN LANDREFORM

*Beberapa aspek pengorganisasian produksi pasca-reforma*

Pengalaman banyak negara menunjukkan bahwa *landreform* yang ditujukan untuk redistribusi pemerataan (yang memberi petani akses tanah dalam jumlah yang lebih merata) bisa saja menciptakan lebih banyak masalah daripada solusinya, kecuali jika kepemilikan petani atas tanah dibarengi dengan penguasaan atas proses produksi dan produk pertanian. Jadi, isu sentral dalam reforma agraria adalah pengembangan pengorganisasian produksi baru yang konsisten dengan penataan hak-hak tanah pasca-reforma. Tata produksi dan pemasaran seperti pengaturan hak tanah bisa dilihat dalam kaitannya dengan suatu kontinuum dari penataan yang "sepenuhnya diindividualkan" hingga yang "seutuhnya dikolektifkan", dengan banyak penataan di antara keduanya.




Di seluruh bentuk struktur pertanian, tidak semua aspek produksi sesuai dengan kontinuum itu, sehingga perlu untuk dikaji masalahnya dan dicari alternatif solusinya dalam kerangka kerja umum di samping.

Modus pengorganisasian

| Aspek-aspek proses produksi | Individual | Resiprositas | Kelompok tani | Koperasi | Kolektif/komunal |
|---|---|---|---|---|---|
| Hak atas tanah | | | | | |
| Rehabilitasi lahan | | | | | |
| Pengaturan air | | | | | |
| Modal tetap | | | | | |
| Input saat ini | | | | | |
| Kredit | | | | | |
| Pengendalian hama penyakit | | | | | |
| Penyuluhan | | | | | |
| Pemasaran | | | | | |
| Dsb. ... | | | | | |

Apabila salah satu kondisi pasca-reforma ini dikaji, yaitu hak atas tanah bertipe "individual" dan tanah itu diredistribusikan dalam satuan-satuan agak kecil (sehingga petani dihadapkan pada masalah terkenal 'skala ekonomis'), maka kita bisa memeriksa masalah organisasi produksi pasca reforma dengan cara berikut: karena tuntutan utama para petani kecil yang ingin mendapatkan tanah biasanya adalah kepemilikan hak atas tanah dengan basis individu, maka manakah di antara aspek-aspek pertanian lain yang pada suatu waktu bisa digeser ke kanan pada kontinuum individual-kolektif itu, sejauh apa dan dengan cara bagaimana? Dengan seperangkat pengaturan yang tepat para petani kecil selepas reforma disediakan sarana-sarana untuk dapat mengatasi kedua masalah yang baru disebutkan itu:

(i) masalah 'skala ekonomis'
(ii) usaha mendapatkan dan mempertahankan penguasaan atas proses produksi dan produk pertanian

Dalam hal ini telah ditekankan bahwa masalah "skala ekonomis" tidak terlalu terkait dengan luasan tanah yang kecil, melainkan berhubungan dengan bagaimana petani kecil mampu mendapatkan akses terhadap layanan dan input pertanian yang murah dan efisien.

Perlu dicatat bahwa pendekatan ini, hanya terfokus pada identifikasi tipe-tipe (dan kombinasi tipe) pengorganisasian yang cocok dilihat dari efisiensi teknis dan ekonomis. Oleh sebab itu, pendekatan "teknis-ekonomis" itu harus digabungkan dengan pandangan yang lebih politis-ekonomis atas masalah-masalah pasca reforma. Pandangan itu juga harus mencakup masalah-masalah yang dihadapi oleh para petani gurem dan organisasi tani dalam situasi politik dan ekonomi pasca reforma.

*Kondisi-kondisi yang menentukan ragam bentuk pengorganisasian produksi pasca reforma*

Sifat pengorganisasian produksi pasca reforma tergantung pada beberapa faktor, yakni: a) sifat dari reforma itu sendiri terkait dengan daya jangkauannya terhadap berbagai lapisan masyarakat, dan isu-isu agraria yang dihadapinya; b) aspek-aspek (kebutuhan-kebutuhan) produksi pertanian yang disebutkan di atas dan juga aspek-aspek produksi pedesaan lainnya yang bersifat non-pertanian; c) "gaya implementasi" reforma agrarianya; d) tahapan waktu pelaksanaan reforma agraria.

a. Ideologi yang melatarbelakangi pelaksanaan *land-reform* sangat menentukan sifat pengorganisasian produksi yang muncul setelahnya. Di Meksiko, sifat populis gerakan reforma ditujukan untuk meredistribusi kepemilikan tanah, sehingga produksi yang terjadi dalam periode pasca reforma muncul dalam bentuk kepemilikan petani secara individu. Di Jepang, setelah reforma, meskipun tanah terutama masih dimiliki perorangan dalam satuan kecil, sejumlah besar petani yang sangat sempit tanahnya telah tersingkir

*("depeasantised")*, sementara mereka yang tinggal memang mampu bertahan karena adanya subsidi. Di Jepang, bentuk produksi petani kecil dipertahankan karena beberapa alasan sosial politik.

b. Sebagaimana digambarkan di atas, meskipun beberapa ahli tidak selalu sepakat dalam permasalahan skala ekonomis, yang selalu muncul dari ukuran kepemilikan tanah itu, jelas bahwa penggunaan optimal modal tetap (input pertanian, traktor, dll.) memang membutuhkan suatu bentuk pengorganisasian produksi yang berbeda dari modus petani gurem individual. Berdasarkan alasan-alasan itulah maka bermunculan berbagai bentuk koperasi produksi. Oleh karena akses terhadap input, kredit, dan pasar sering terkait dengan ukuran tanah pertanian, maka faktor-faktor itu pula yang mendorong petani untuk menggunakan bentuk-bentuk koperasi. Hal itu telah diperlihatkan di Jharkand Mukti Morcha, Bihar dan Boomi Sena, Maharashtra (India), di Banglades dan di tempat lain.

   Kebutuhan-kebutuhan pengorganisasian beragam aktivitas ekonomi sangat bervariasi dan mempengaruhi bentuk-bentuk produksi pasca reforma, misalnya:

   (i) Budidaya tanaman pangan dan tanaman lain dapat melewati fase pengorganisasian dari individu—kelompok—organisasi kolektif;

   (ii) perkebunan dan pembudidayaan tanaman buah membutuhkan kepemilikan tanah luas dan pengoperasian yang dilakukan oleh koperasi atau negara (meskipun sistem perkebunan inti rakyat dapat membuat beberapa aspek pengorganisasian produksi tetap berada di tingkat individu);

   (iii) usaha perikanan paling cocok dilakukan dengan kepemilikan asosiatif;

   (iv) peternakan hewan besar dan sedang (sapi, kam-

bing, dll.) dan peternakan ayam dapat mengombinasikan kepemilikan individu dengan pemasaran oleh koperasi agar keuntungan semakin meningkat (contoh: beberapa koperasi susu di Gujarat, India dan di beberapa negara lain);

(v) irigasi dan peningkatan kualitas lahan, kehutanan, dan sejenisnya jelas tidak bisa dilakukan secara sistematis berbasiskan individu dan membutuhkan usaha koperasi.

c. Pendekatan yang digunakan dalam landreform dan proses implementasi reforma agraria itu sendiri juga sangat mempengaruhi karakter dan potensi pengorganisasian produksi pasca reforma. Pendekatan "*top-down*" yang digunakan di Peru, Jepang, Taiwan, dll. seringkali berarti bahwa petani yang berhak mendapat tanah dari redistribusi tidak dilibatkan dalam menentukan jenis-jenis pengorganisasian produksi yang akan dilaksanakan setelah reforma. Derajat partisipasi para petani itu dalam proses reforma memang mempengaruhi tipe pengorganisasian produksi yang akan muncul. Hal itu diilustrasikan dalam kasus *Fanshen* di desa Long Bow di Cina. Subyek penerima manfaat reforma ikut juga menentukan pengorganisasian produksi pasca reforma. Apabila penerima manfaat adalah buruh tani tak bertanah dan petani miskin, maka lapar tanah dapat mengarahkan redistribusi tanah pada proses menjadikan mereka petani (*peasantisation*) atau mengembalikan mereka menjadi petani (*re-peasantisation*).

d. Umumnya dapat dikatakan bahwa reforma agraria tidak terbatas pada satu operasi tunggal yang dilakukan pada satu waktu, tetapi harus melewati beberapa tahap. Satu tahapan dapat berupa redistribusi tanah, yang kemudian diikuti oleh usaha pengembangan koperasi atau pasokan input dan atau distribusi input yang berbasis kelompok (seperti di Taiwan). Di lain kejadian, proses diawali dengan koperasi produksi yang diikuti oleh proses 'individualisasi' tanah yang kian meningkat

(misal: di Peru). Ada pula usaha yang dilakukan untuk keluar dari pertanian skala kecil dan memunculkan usaha pertanian individual skala besar (seperti di Jepang). Terutama di beberapa negara sosialis, kita mendapati adanya suatu transisi gradual dari kebijakan redistributif menuju bentuk-bentuk kolektif pengorganisasian, yang disertai atau diikuti suatu penekanan (kembali) atas kepemilikan individu (di Vietnam, Cina, Kuba). Dengan kata lain, memang tidak ada urutan sederhana satu garis (*unilinear*) dalam reforma agraria.

Pengelolaan bersama usaha pertanian, jika bersesuaian dengan kebutuhan dan komitmen petani, bisa terus maju selangkah demi selangkah dan secara bertahap. Sementara *land-reform* harus menghilangkan ketimpangan parah yang menghalangi pengembangan potensi produktif lebih lanjut, namun pemerataan total semua kepemilikan tanah pertanian di tahap-tahap awal seringkali bisa merugikan dan kontra-produktif. Pemerataan total itu akan mengalienasi banyak petani ukuran menengah dan juga beberapa petani yang tidak terlibat dalam praktik eksploitatif dan monopolistik, meskipun memang pemangkasan kekuasaan para petani kaya yang terlibat dalam praktik semacam itu merupakan sebuah syarat untuk majunya sebagian besar petani. Pada beberapa kasus, disingkirkannya kelompok petani non-eksploitatif dan non-monopolistik dari pengorganisasian produksi pasca reforma menimbulkan beberapa dampak serius bagi produksi dan malah membuat komunitas menjadi kehilangan keahlian dan pengetahuan yang dibutuhkan.

Pengalaman menunjukkan bahwa sebelum usaha pertanian bersama (koperasi) diawali, kaum petani gurem harus pernah mengalami pentingnya melakukan usaha secara bersama-sama tersebut. Pada awalnya mereka juga harus memiliki rasa percaya diri dalam menghadapi kondisi-kondisi baru dan mampu menyelesaikan masalah-masalah yang paling mendesak, terutama masalah penyediaan pangan. Baru setelah semua

itu terpenuhi, mereka berhasil masuk ke dalam perubahan dan eksperimen besar terkait masa depan mereka itu. Seperti yang terlihat pada beberapa kasus, iklim kepercayaan diri dan keyakinan itu bisa berkembang jika pemerintah sepenuhnya mendukung masyarakat dalam proses redistribusi peluang-peluang yang hadir sebagai implikasi dari *landreform*.

Jika usaha pertanian bersama sejak awal terlihat membawa hasil, maka hal itu akan mendorong munculnya minat dan ketertarikan orang untuk menerima bentuk-bentuk usaha pertanian bersama yang lebih terlembaga dan lebih maju, dan gerakan yang berawal dari usaha bersama berskala kecil dan bersifat sewaktu-waktu menjadi aksi bersama yang lebih rumit, lebih besar dan permanen. Beberapa dari faktor yang sangat berpengaruh terhadap efisiensi dan daya hidup bentuk-bentuk usaha pertanian bersama itu antara lain: a) derajat homogenitas para pihak yang melakukan kerja/usaha bersama (masalah-masalah perbedaan kekayaan yang mengakibatkan perbedaan kepentingan di antara para pihak); b) derajat otonomi mereka terhadap dominasi kepentingan pihak luar dan negara.

Bentuk-bentuk koperasi produksi pertanian sangat tergantung pada pengaturan beberapa aspek produksi lainnya, seperti: kredit, input, pemasaran, dsb.

Terakhir, pengaturan proses produksi dalam bentuk kerja bersama ini juga dapat mendorong pengorganisasian aktivitas-aktivitas sosio-kultural terkait dengan buta huruf, pendidikan dan penyadaran yang pada gilirannya bisa mendukung proses produksi bersama tersebut.

*Pengalaman komparatif beberapa wilayah berpenduduk padat: Asia Timur Laut*

Apabila redistribusi tanah tidak diikuti oleh pengorganisasian produksi secara bersama (koperasi)—yaitu usaha pembentukan kapital, produktivitas dan pembangunan sosial yang dilakukan oleh penduduk pedesaan itu sendiri—maka dua strate-

gi alternatif bisa digunakan untuk meningkatkan efisiensi pertanian dan mengamankan keberlangsungan pembangunan secara umum. Strategi pertama dilakukan dengan memperbesar luasan tanah pertanian pribadi sehingga keuntungan bisa diambil dari skala ekonomis dan strategi kedua adalah menjalankan usaha pertanian bersama.

*Masalah ukuran dalam pertanian skala kecil*

Di beberapa negara Asia, redistribusi tanah yang relatif radikal dan reduksi pengaturan kepemilikan tanah yang eksploitatif dilakukan untuk menanggapi tekanan-tekanan kaum tani yang semakin kuat (seperti di Jepang, Taiwan, Korea Selatan). Tindakan tersebut dilakukan untuk mencegah redistribusi kekuasaan dan aset yang lebih radikal. Setelah *landreform* berjalan di negara-negara itu, tumbuh kesadaran bahwa masa depan bagi pertanian yang lebih efisien berbasis tanah-tanah pertanian keluarga berskala kecil dan terfragmentasi terlihat agak suram. Di ketiga negara itu, pada awalnya pemerintah menetapkan bahwa kepemilikan lebih dari tiga hektar tidak akan terkena reforma, agar tidak melumpuhkan produktivitas. Sebagian besar petani yang mendapat tanah dari reforma menerima luasan yang jauh lebih kecil dari tiga hektar itu. Pada 1949, hampir setengah jumlah petani di Jepang hanya memiliki tanah masing-masing 0,5 hektar. Tahun 1961, Undang-Undang Penataan Pertanian secara Mendasar mengajukan untuk mengurangi jumlah rumah tangga petani sepertiganya hingga tersisa hanya 2 atau 3 juta rumah tangga petani, guna menciptakan suatu kelas petani potensial yang mandiri, dengan penguasaan masing-masing petak tanah seluas tiga hektar atau lebih per rumahtangga. Kebijakan itu dianggap mampu menaikkan pendapatan rumah tangga pedesaan hingga setingkat dengan pendapatan rumah tangga perkotaan.

Ketika Ladejinsky (mantan penasehat utama Jenderal McArthur dan pemerintah Jepang dalam hal *landreform*) di-

minta untuk berkomentar tentang usulan undang-undang itu, dengan tajam dia memperingatkan pemerintah Jepang untuk tidak mengimplementasikan undang-undang itu sebab akan menyingkirkan banyak sekali petani Jepang dari usaha pertanian. Dalam pandangannya, terlalu banyak tekanan prioritas diberikan oleh pemerintah Jepang terhadap manajemen pertanian dan terlalu sedikit perhatian pada realitas kepemilikan. Selain itu, Ladejinsky juga menyebut pengajuan undang-undang itu sebagai ancaman besar bagi stabilitas politik Jepang.

Akhirnya pemerintah tidak mengesahkan undang-undang itu. Namun tetap saja, mayoritas petani kecil tidak bisa lagi mendapatkan penghidupannya dari pertanian dan sebagian atau mereka semua meninggalkan usaha pertanian untuk diserap ke dalam ekspansi dinamis industri dan jasa. Hingga tahun 1950, lebih dari 50 persen rumah tangga petani di Jepang mendapatkan penghasilan hanya dari pertanian, dan persentase itu turun sampai tinggal 13 persen pada 1977. Jumlah rumah tangga yang hidup dengan pekerjaan sampingan dan yang masih mendapatkan lebih dari setengah penghasilannya dari pertanian turun secara lebih cepat dengan angka penurunan 7 persen per tahun, merosot hingga hanya 18,5 persen pada 1977. Di balik statistik itu terdapat suatu realitas yang mengkhawatirkan tentang kerja keras yang harus dilakukan oleh sebagian besar petani untuk memenuhi kebutuhannya, yaitu: keluar masuk desa untuk melakukan pekerjaan industri. Kondisi itu pun berimplikasi pada kerja berat yang bersifat eksploitasi diri *(severe drudgery)* bagi perempuan, karena selain harus bekerja di pertanian mereka pun terlibat dalam beberapa aktivitas di luar pertanian, ditambah tanggungan beban kerja domestik.

Di Taiwan dan Korea Selatan pun terjadi hal serupa. Jutaan petani kecil (yang diperbolehkan mempertahankan tanahnya yang kurang dari 3 hektar) akhirnya tersingkir dari pertanian karena adanya kebijakan pemerintah untuk menekan harga beras agar tetap rendah, padahal pemerintah pun memungut

bermacam-macam pajak dari petani. Salah satu instrumen yang dipakai oleh pemerintah adalah organisasi 'koperasi' input dan pemasaran yang dikontrol ketat. Meskipun disebut 'asosiasi petani' (Taiwan) atau 'organisasi koperasi' (Korea Selatan), sebagian besar petani tidak punya kekuatan dalam pembuatan kebijakan dan perencanaan atau pengelolaan kedua organisasi itu, sebab dikendalikan sepenuhnya oleh pemerintah.

Di kedua kasus itu, pemerintah Taiwan dan Korea Selatan telah menggunakan organisasi yang sebenarnya dikembangkan Jepang pada masa kolonial untuk memproduksi beras murah demi mendukung kebijakan ekspansionis Jepang waktu itu. Pada periode itu muncul juga survei pertanahan yang oleh pemerintah kolonial Jepang digunakan untuk mengatur pungutan pajak petani, menguasai tanah tersubur dan mengorganisasikan infrastruktur untuk peningkatan ekspor beras dengan mengorbankan petani. Terjadinya eksodus besar-besaran petani marjinal untuk masuk ke dalam industri merupakan dampak dari kebijakan pemerintah untuk menjamin tersedianya tenaga kerja untuk industri ekspor (setelah dilewatinya fase subsitusi impor) di Taiwan dan Korea Selatan. Untuk membuat industri ekspor bisa bersaing di pasar dunia, maka upah harus dijaga tetap rendah. Hal itu hanya bisa dilakukan dengan menjaga harga beras serendah mungkin.

Dengan semakin tingginya harga input pertanian, terutama gara-gara naiknya harga minyak di awal 1970-an, maka kondisi mayoritas petani kecil menjadi semakin tanpa harapan dan banyak di antara mereka berhenti bertani. Dengan begitu, lewat permainan perencanaan dan "kekuatan-kekuatan pasar", maka berbagai kondisi diciptakan untuk mendorong munculnya pertanian terkonsentrasi yang lebih efisien. Proses untuk menyingkirkan petani itu dipercepat oleh pembelian tanah spekulatif oleh beberapa perusahaan industri dan dipercepat pula oleh masuknya beberapa kelompok kepentingan yang berbasis perkotaan ke dalam usaha pertanian. Mereka ini memang

memiliki akses istimewa untuk mendapatkan perlindungan dan dukungan pemerintah. Hal itu terutama sangat terlihat di Korea Selatan. Sebagai akibat dari semakin kecilnya keuntungan usaha pertanian skala kecil maka pengaturan sistem penguasaan tanah kembali lagi ke model sebelum reforma dengan skala yang signifikan dan dalam bentuk terselubung.

Sebagai hasil dari kelangkaan tenaga kerja yang "terorganisir" tersebut, maka usaha pertanian bersama diperkenalkan di Jepang, Taiwan dan juga Korea Selatan. Luasan tanah pertanian yang semakin mengecil menjadi stimulus (di Taiwan pada 1970, lebih dari 40 persen petani memiliki masing-masing kurang dari 0,5 ha), tetapi motif utamanya adalah untuk mengatasi keterbatasan efisiensi yang ada di petanian skala kecil, sebab pertanian kooperatif tidak ada.

*Usaha pertanian bersama* (joint farming)

Beberapa analisis mendukung usaha pertanian bersama sebagai suatu solusi yang bisa dilakukan untuk mempertahankan usaha pertanian keluarga skala kecil. Berdasarkan hal itu, maka penjelasan singkat mengenai kesesuaian pendekatan usaha pertanian bersama atau berkelompok bagi daerah padat penduduk di Asia Tenggara disajikan di sini. Perlu diketahui bahwa usaha pertanian bersama tidak mendorong terjadinya distribusi aset atau pendapatan yang lebih setara, sebab distribusi itu memang *pro-rata* terhadap luas tanah dan beberapa aset yang digabungkan oleh para petani untuk tujuan-tujuan pengelolaan bersama. Sebaliknya, dapat dikatakan bahwa usaha pertanian bersama sebagai satu bentuk pengorganisasian produksi yang memungkinkan dan mempercepat modernisasi pertanian dengan menaikkan efisiensi, dan memfasilitasi mekanisasi serta pendekatan padat modal, memang cenderung menimbulkan tekanan yang memaksa para petani kecil terusir akibat rendahnya pendapatan mereka untuk menutup naiknya biaya pertanian garagara modernisasi.

Perlawanan hebat terhadap usaha pertanian bersama terjadi pada kasus-kasus (contoh: Korea) di mana pemerintah demi kepentingan penaikan produktivitas telah memaksakan aturan dan syarat penerapan usaha pertanian bersama. Perlawanan juga terjadi ketika pemerintah menunjuk lokasi tanah untuk penerapan sistem usaha pertanian bersama dengan mengharuskan para petani yang tinggal di lokasi itu untuk ikut dalam sistem.

Pengalaman memperlihatkan ketika konsolidasi tanah dilakukan dalam kondisi terdapat ketimpangan kepemilikan tanah secara relatif, maka perlawanan bisa menjadi sangat serius. Sebagai suatu aturan, konsolidasi tanah adalah prasyarat untuk usaha pertanian bersama, sehingga keunggulan pembesaran skala bisa dihasilkan dalam hubungannya dengan seperangkat program yang saling terkait di bidang perbaikan kualitas lahan dan air (irigasi, drainase, infrastruktur). Jika pekerjaan semacam itu dilakukan oleh kontraktor luar, maka biayanya bisa naik-turun dan menimbulkan beban berat bagi petani kecil. Namun jika pekerjaan-pekerjaan itu dilakukan oleh para petani sendiri secara sukarela, maka diperlukan mobilisasi besar-besaran tenaga kerja pedesaan. Semakin tidak merata distribusi tanah pertanian, maka semakin sulitlah usaha memastikan adanya kerjasama sukarela secara aktif dari para petani kecil yang cukup cerdas untuk menyadari bahwa keuntungan-keuntungan yang lebih besar dari proyek itu akan dinikmati oleh petani besar. Perlawanan juga terjadi dalam kaitannya dengan input tenaga kerja yang tidak dipilih sendiri oleh para petani.

Pengalaman menunjukkan bahwa ketika kondisi pemilikan relatif lebih adil (setelah dilakukannya *landreform* yang relatif egaliter) maka kerja sama oleh mayoritas petani menjadi lebih mudah diadakan. Kerja sama sangat kuat jika negara melepaskan kontrol ketatnya dan menganggap serta memperlakukan petani sebagai mitra dalam usaha bersama, yaitu mitra yang pengalaman dan pengetahuannya dihargai, diakui dan

sepenuhnya diperhitungkan, serta berperan penting dalam perencanaan dan pembuatan program, juga implementasi proyek. Telah dipahami pula bahwa ketika kesetaraan relatif dalam hal ukuran tanah pertanian hadir dalam suatu program usaha pertanian bersama, maka para petani kecil lebih memilih kepemilikan bersama atas nama desa atau kelompok dan lebih memilih proyek yang dijalankan oleh mereka sendiri berdasarkan prinsip swakelola. Dengan demikian, pemerintah bertugas mendorong dan mendukung para petani dan menyediakan bagi mereka bimbingan dan bantuan lainnya. Tantangan besar pendekatan semacam itu adalah bahwa kita harus mencegah pemerintah untuk membuat suatu proyek yang muncul dari inisiatif masyarakat dan dijalankan oleh mereka sendiri menjadi proyek yang dikontrol oleh negara (lihat di bawah).

Praktik "usaha pertanian bersama" harus dibedakan dari operasi pertanian komunal yang selama berabad-abad memainkan peran penting di antara masyarakat suku, yang berada pada tingkat berbeda-beda, yaitu kelompok yang ada di tahap menuju menjadi petani kecil atau petani komersial, maupun mereka yang satu kakinya berada di ekonomi subsisten dan kaki lainnya di ekonomi uang (misal: suku Dayak di Kalimantan). Dalam kasus itu, pertanian komunal mengacu kepada resiprositas di antara rumahtangga-rumahtangga dalam hal pengorganisasian tenaga kerja dan distribusi hasil tenaga kerja. Ketika menghadapi kesulitan alam atau teknologi, maka pengorganisasian berdasarkan resiprositas bisa digunakan untuk meningkatkan intensitas tenaga kerja dan untuk menghadapi fluktuasi hasil di petak individual yang sangat tak menentu dan tidak bisa diprediksi.

*Peran negara dan kaum petani kecil dalam pengorganisasian produksi pasca-reforma*

Secara umum, dapat dikatakan bahwa pengorganisasian produksi yang dikontrol oleh negara bisa menghadapi beberapa

masalah birokrasi dan infleksibilitas, dan jarang mampu merespons masalah-masalah spesifik yang dihadapi oleh para petani pasca-reforma, sementara permasalahan-permasalahan itu terus berubah di tingkat lokal. Semakin besar otonomi organisasi-organisasi lokal, maka semakin besar potensi kemampuan mereka untuk menyesuaikan aktivitas mereka dengan kondisi-kondisi lokal, juga untuk menghadapi secara luwes dan cepat kondisi yang berubah-ubah, krisis produksi dan sejenisnya. Menyangkut masalah ini, harus disebutkan juga keunggulan-keunggulan umum bentuk-bentuk pengorganisasian yang "partisipatoris", di mana para petani sama-sama membahas dan membuat keputusan dan bertindak berdasarkan kepentingannya, bukan hanya menjadi organisasi-organisasi "penerima" pasif yang bergantung pada keputusan aparat negara di berbagai tingkatan. Dengan demikian, masalah-masalah pasca-reforma menunjuk pada kebutuhan akan adanya suatu tipe relasi antara organisasi-organisasi tani dan instansi pemerintah. Relasi itu memposisikan instansi pemerintah sebagai pelayan kebutuhan organisasi-organisasi tani (kredit, penyuluhan, dll.) tanpa memainkan peran sebagai penentu dari hal-hal yang dibutuhkan itu. Pada sebagian besar kasus, sejarah menunjukkan bahwa lembaga pemerintah biasanya enggan melepaskan kontrolnya, sehingga organisasi tani baru memperoleh otonomi lebih besar jika melakukan tekanan terorganisir.

Dalam konteks kakunya tekanan negara terhadap gerakan untuk mendapatkan otonomi dan fleksibilitas lokal yang lebih besar bagi organisasi yang berbasiskan usaha bersama (perhatikan beberapa kejadian di Polandia), maka terlalu berlebihan jika ditekankan bahwa satu-satunya jalan terbaik untuk pertumbuhan organisasi usaha bersama yang sukses adalah semangat kerjasama itu sendiri dan praktiknya di antara para petani skala kecil itu. Yang mungkin adalah pergerakan langkah demi langkah untuk terciptanya bentuk-bentuk organisasi usaha bersama yang lebih kompleks dan komprehensif berba-

siskan inisiatif sukarela para anggotanya, dengan bantuan dan arahan para pegawai pemerintah yang sama-sama berbagi dan saling mendukung atas aspirasi-aspirasi mereka, dan yakin pada potensi intelektual dan kreatif petani dalam hal pengelolaan secara mandiri. Ini tidak bermaksud untuk mengimplikasikan bahwa masalah manajemen dan birokrasi tidak ada pada organisasi produksi yang otonom, tetapi solusi untuk masalah-masalah semacam itu juga harus dicari di tingkat lokal dan bukan dengan pemaksaan prosedur-prosedur secara kaku dan tidak feksibel oleh negara.

## 6. REFORMA AGRARIA DAN PEREMPUAN PEDESAAN

Dalam kaitannya dengan program reforma agraria, maka ada dua kelompok yang kepentingan-kepentingannya seringkali tidak diperhitungkan, yaitu: kaum buruh pedesaan dan kaum perempuan. Masalah-masalah yang dihadapi buruh upahan dan perempuan dalam banyak hal seringkali sama, dan jelas masalah-masalah itu saling tumpang tindih ketika perempuan di desa bekerja sebagai buruh tani upahan. Kedua golongan itu hampir tidak pernah terwakili di lembaga-lembaga yang membuat perencanaan program reforma agraria dan institusi-institusi yang mengimplementasikannya. Kedua golongan itu seringkali ditempatkan pada posisi yang rendah pada hirarki perekonomian pedesaan dan nasional, juga pada hirarki-hirarki sosial dan politik. Namun, terdapat pula isu-isu spesifik di masing-masing golongan itu. Masalah-masalah yang dihadapi oleh perempuan pedesaan khususnya, dapat bersilangan dan paralel dengan kepentingan kelas.

Namun demikian, dari awal perlu ditekankan bahwa perbaikan kondisi-kondisi buruh tani dan perempuan pedesaan —sebagaimana pula kondisi-kondisi kelompok-kelompok lain yang direndahkan atau terdiskriminasi—membutuhkan partisipasi aktif mereka yang berada dalam golongan-golongan itu

untuk memperjuangkan nasibnya. Jika kemajuan untuk kedua golongan tersebut akhirnya tercapai, biasanya kemajuan itu merupakan respon terhadap perjuangan, atau ancaman terhadap perjuangan mereka.

*Beberapa konsekuensi reforma agraria bagi perempuan pedesaan*

Beberapa studi regional memperlihatkan adanya variasi besar dalam hal pola-pola pembagian kerja berdasarkan jenis kelamin yang juga mencerminkan adanya variasi yang besar perihal derajat kesetaraan antara laki-laki dan perempuan. Namun dengan terjadinya transformasi struktur agraria akibat proses modernisasi dan komersialisasi, maka pola-pola tradisional pun mengalami peluruhan. Sehubungan dengan transformasi itulah, yang lalu diasosiasikan dengan program-program reforma agraria, bagian tulisan ini akan mengulasnya.

Dalam pembahasan-pembahasan tentang reforma agraria, membicarakan kaum perempuan seolah mereka merupakan suatu kelompok yang homogen dan memiliki kepentingan dan perhatian yang sama, yang membedakan mereka dari laki-laki, seringkali tidak terlalu bermanfaat. Meskipun ada beberapa isu yang memang mempengaruhi semua perempuan pedesaan, namun kaum perempuan juga terpecah-pecah oleh pembagi-bagian politik, sosial dan ekonomi yang sama dengan laki-laki. Masalah dan perhatian perempuan yang hidup di keluarga tuan tanah kaya berbeda dengan masalah dan perhatian perempuan yang hidup dalam rumah tangga petani gurem atau tak bertanah. Masalah-masalah yang dihadapi perempuan dalam rumah tangga yang dikepalai laki-laki tidak sama dengan permasalahan yang dihadapi perempuan kepala keluarga. Bagian ini difokuskan terutama pada kaum perempuan miskin pedesaan, yang merupakan mayoritas perempuan di daerah pedesaan. Bagian ini juga membicarakan isu-isu yang terkait dengan posisi perempuan di masyarakat pedesaan. Ketika berbicara pengalaman Indonesia, maka hal itu didasarkan ter-

utama pada beberapa hasil penelitian yang dilakukan di Jawa.

Isu yang dapat diidentifikasi telah turut membuat status perempuan menjadi rendah di daerah pedesaan adalah sbb.

*Pembagian kerja berdasarkan jenis kelamin*

Negara-negara yang dibicarakan dalam lokakarya memperlihatkan variasi yang besar dalam hal alokasi kerja di sektor pedesaan berdasarkan gender. Akan tetapi, beberapa generalisasi dapat disimpulkan. Pertama, dan mungkin yang paling nyata adalah bahwa di semua negara terdapat pembagian kerja semacam itu, meskipun di beberapa negara pembagiannya sangat luas.

Kedua, akibat pembagian kerja itu, upah yang dibayarkan kepada pekerja perempuan di mana-mana serupa, yaitu lebih rendah 40 hingga 60 persen daripada upah pekerja laki-laki. Praktik ini umumnya dipertahankan dengan alasan bahwa pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan oleh perempuan memang lebih ringan daripada pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan oleh laki-laki, terkait perbedaan-perbedaan biologis antara perempuan dan laki-laki. Namun, alasan itu tidak terbukti dalam penelitian empiris. Pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan perempuan bisa saja lebih berat atau lebih ringan daripada pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan oleh laki-laki. Ketika dibandingkan antara upah laki-laki dan upah perempuan untuk pekerjaan yang nilainya sama, maka pembedaan masih terlihat jelas.

Ketiga, pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan perempuan biasanya dianggap berstatus lebih rendah daripada pekerjaan yang dilakukan oleh laki-laki. Pekerjaan-pekerjaan itu dianggap sekunder, kurang penting, dan tidak terlalu krusial bagi pendapatan rumah tangga. Lagi-lagi, persepsi ideologis itu tidak didukung oleh hasil-hasil penelitian empiris.

Keempat, selain melakukan kerja pertanian, perempuan pedesaan biasanya juga bertanggung jawab untuk melakukan beberapa tugas yang terkait dengan reproduksi—dalam pengertian sosial maupun biologis—dan pemeliharaan rumah tangga.

Jadi mereka sebenarnya memiliki beban kerja ganda. Beberapa studi tentang penggunaan tenaga kerja di beberapa negara —termasuk Indonesia—memperlihatkan bahwa jam kerja harian perempuan lebih banyak daripada jam kerja harian laki-laki.

Kelima, norma-norma yang mendefinisikan pembagian kerja berdasarkan jenis kelamin cenderung lebih ditaati di dalam rumah tangga kaya pedesaan daripada di rumah tangga miskin. Bagi rumah tangga miskin, ketaatan kaku kepada norma-norma semacam itu tidak menguntungkan secara ekonomi.

Terakhir, meskipun ada sikap-sikap seperti disebut di atas, sering kali terjadi bahwa perempuan pedesaan dalam rumah tangga yang dikepalai oleh laki-laki malah merupakan pengambil keputusan penting dalam hal pekerjaan-pekerjaan pertanian, termasuk pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan oleh laki-laki. Hingga sekarang fakta itu jarang diakui oleh badan-badan yang bertanggung jawab atas penyediaan input untuk proses pertanian—penyuluhan, kredit dsb. Biasanya perempuan juga tidak memiliki akses ke fasilitas pendidikan atau fasilitas pengembangan keterampilan yang relevan bagi pengambilan keputusan di pekerjaan pertanian.

*Dampak modernisasi dan komersialisasi relasi agraria bagi kaum perempuan desa*

Sebagaimana disebutkan di beberapa bagian buku ini, akibat umum pembangunan kapitalistik di daerah pedesaan adalah terjadinya proses konsentrasi kekayaan dan pendapatan yang paralel dengan proses marjinalisasi, yaitu: semakin banyak orang yang tidak bertanah dan semakin kecilnya peluang kerja upahan dan atau semakin kecilnya upah riil. Fenomena-fenomena itu berdampak pada perempuan dalam hal-hal tertentu. Biasanya, migrasi musiman tenaga kerja dari daerah-daerah padat penduduk atau yang ekonominya sulit dilakukan oleh laki-laki. Kaum perempuan pedesaan—terutama ibu-ibu di desa—seringkali tidak bisa ke mana-mana karena harus merawat anak dan

bertanggung jawab mengurus rumah, sehingga mereka hanya bisa mencari kerja musiman dan kerja serabutan yang ada di dekat rumah. Hal itu menyebabkan semakin banyaknya rumah tangga pedesaan yang dikepalai perempuan. Di Jawa misalnya, 19 hingga 20 persen rumah tangga dikepalai oleh perempuan (sensus 1971). Jadi, perempuan sepenuhnya bertanggung jawab atas tugas menjalankan rumah tangga, serta pekerjaan-pekerjaan pertanian terkait dengan tanggung jawabnya itu.

Sampai saat ini, biasanya perempuan mengalami diskriminasi ketika mencari akses pada layanan pertanian, termasuk penyuluhan, input produksi dan kredit. Dalam hal kredit, mereka menderita secara ganda, yaitu: ada diskriminasi langsung berdasarkan jenis kelamin, dan diskriminasi tidak langsung berdasarkan fakta bahwa perempuan cenderung tidak memiliki hak atas tanah keluarga yang didaftar atas nama mereka. Padahal hak semacam itu seringkali disyaratkan untuk mendapatan akses kredit di sektor formal. Namun, kenyataan bahwa mereka memikul sebagian besar, kalau tidak semua, tanggung jawab keuangan untuk kebutuhan keluarga membuat pekerja atau buruh migran laki-laki terbebas dari kewajiban membayar biaya yang cukup untuk menghidupi keluarga. Oleh karena itu, perempuan kepala keluarga yang tinggal di desa malah harus mensubsidi usaha majikan laki-lakinya.

Ketika mekanisasi telah terjadi di daerah pedesaan, maka dampaknya adalah semakin kecilnya kesempatan kerja bagi perempuan. Di Jawa, sebagaimana di banyak negara Asia lainnya, dipergunakannya mesin penggilingan padi telah melenyapkan sumber pekerjaan dan pendapatan bagi perempuan petani gurem dan perempuan petani tak bertanah. Peralihan dari penggunaan ani-ani ke sabit juga telah mengurangi kesempatan kerja bagi kaum perempuan pedesaan di daerah-daerah dimana sabit digunakan oleh perempuan maupun laki-laki. Bagi laki-laki, mekanisasi itu umumnya berarti semakin ringannya beban kerja, baik dalam pekerjaan pembukaan lahan dan penyiapan

tanah. Ketika laki-laki kehilangan kerja akibat terjadinya mekanisasi, mereka biasanya lebih mudah mendapatkan pekerjaan lain daripada perempuan, kadang dengan mengambil alih beberapa pekerjaan yang dulunya dilakukan oleh perempuan.

Komersialisasi pertanian menyebabkan semakin tingginya ketegangan antara kaum tuan tanah dan buruh tani tak bertanah. Dalam kasus semacam itu, pekerja perempuan atau kerabat perempuan dari pekerja laki-laki sering kali tersingkir karena adanya penindasan yang keras. Di beberapa tempat di India, kebudayaan *kulak* yang gemar memperkosa perempuan muncul sebagai dampak dari ketegangan yang tinggi itu.

*Kepemilikan dan pewarisan tanah: hukum dan praktik, norma dan realitas*

Seringkali dikatakan bahwa akses terhadap tanah memang vital dalam menentukan kemakmuran di pedesaan. Kaum laki-laki pedesaan menghadapi beberapa kesulitan besar dalam mendapatkan akses semacam itu, tetapi masalah yang dihadapi kaum perempuan jauh lebih besar. Pertama, meskipun ada beberapa pendapat yang menentang, sebagian besar program *landreform* lebih banyak menguntungkan laki-laki daripada perempuan. Program semacam itu didasarkan pada kepemilikan tanah oleh rumah tangga dan bukannya didasarkan pada kepemilikan tanah oleh individu, dan program itu menganggap bahwa kepala rumah tangga pedesaan adalah kaum laki-laki sehingga laki-lakilah yang secara formal diberikan hak atas tanah yang didistribusikan. Kondisi itu tetap berlangsung meskipun sepertiga rumah tangga pedesaan di beberapa negara dikepalai oleh perempuan. Tanpa hak atas tanah, maka perempuan kepala rumah tangga tidak memiliki derajat kepastian—setipis dan selemah apapun—seperti yang dinikmati oleh kepala rumah tangga laki-laki.

Ketika perempuan memiliki hak atas tanah, maka keputusan-keputusan manajerial penting biasanya diambil oleh saudara laki-laki, ayah atau kerabat laki-laki lainnya. Walaupun

redistribusi tanah dilakukan dengan basis tanpa pembedaan jenis kelamin, efek-efek progresif dari praktik seperti itu akan hilang dalam satu generasi, kecuali jika hukum dan praktik yang terkait dengan pewarisan juga direstrukturisasi. *Landreform* yang tidak membedakan gender (*gender-neutral*) menjadi tidak berarti jika dilakukan tanpa adanya praktik pewarisan yang juga *gender-neutral*. Hingga kini praktik pewarisan yang *gender-neutral* itu sangat jarang terjadi. Meskipun diberi bagian tanah keluarga, anak perempuan biasanya diberi tanah yang lebih sempit atau lebih tidak subur daripada bagian tanah yang diberikan kepada anak laki-laki.

Kenyataannya, praktik pewarisan yang *gender-neutral* pun bisa menjadi tidak efektif oleh alokasi sumber daya keluarga yang bias jenis kelamin, bahkan sebelum pewarisan dilakukan. Jadi, jika satu bagian tanah pertanian keluarga dijual untuk membiayai pendidikan anak laki-laki dan bukan pendidikan anak perempuan, pembagian rata tanah yang tersisa antara anak laki-laki dan anak perempuan tidak akan mencerminkan keuntungan komparatif sesungguhnya yang didapatkan anak laki-laki dan anak perempuan dari tanah itu.

Harus dicatat di sini bahwa bahkan peralihan menuju pertanian komunal atau ko-operatif yang bisa mengatasi masalah-masalah yang disebutkan di atas, tidak selalu dapat digunakan sebagai sarana utama untuk melakukan peningkatan posisi perempuan. Pertama, kecuali jika perempuan dibebaskan dari tanggung jawab utama memenuhi kebutuhan subsistensi keluarga, maka sesungguhnya mereka tidak memiliki kebebasan penuh untuk memilih alternatif-alternatif penggunaan sumber daya yang mereka kuasai. Kedua, satuan produksi kooperatif pun masih didominasi laki-laki. Ditinggalkannya satuan produksi berbasis rumah tangga tidak selalu mengimplikasikan semakin kecilnya peran dominan yang dimainkan oleh laki-laki. Akan tetapi, perempuan yang ada di unit produksi komunal atau kooperatif umumnya akan memiliki posisi yang lebih baik

daripada sebelumnya untuk mengatur dan terlibat dalam perjuangan untuk mewujudkan hak-hak legal mereka.

*Kesimpulan*

Sebagai suatu prinsip yang bersifat general dan luas, maka semua reforma agraria yang diusulkan harus dikaji, terutama dalam hal dampak reforma agraria bagi perempuan. Oleh karena itu, perhatian khusus harus diberikan pada variasi kondisi-kondisi sebelum *landreform* untuk menghindari keterputusan berbagai relasi agraria dan pola-pola produksi yang sudah ada di beberapa komunitas tradisional, yaitu relasi dan pola produksi yang menguntungkan hak, peran dan pengakuan bagi kaum perempuan. Selanjutnya, kita akan fokus pada beberapa situasi dimana proses modernisasi dan komersialisasi telah berdampak sangat negatif bagi situasi kaum perempuan pedesaan.

Tindakan khusus harus dilakukan atas beberapa isu spesifik yang diangkat di atas, seperti kepemilikan tanah dan praktik pewarisan, tingkat upah, dst. Namun jelas bahwa perubahan dalam hal hukum dan regulasi tidak serta-merta menghasilkan perubahan penting dalam hal status perempuan pedesaan. Implementasi dari hukum dan regulasi dalam kebiasaan yang mendarah-daging *(mores)* di komunitas itulah yang menjadi faktor signifikan untuk perubahan. Oleh karena di sebagian besar negara, diskriminasi atas perempuan merupakan fenomena yang meluas di masyarakat, dan dampaknya melampaui sektor pertanian, maka solusi bagi masalah itu akhirnya hanya bisa ditemukan dalam perubahan radikal pada norma-norma masyarakat yang diarahkan menuju kesetaraan hak dan kesempatan antara laki-laki dan perempuan. Dalam perjuangan untuk mencapai terjadinya perubahan itu, perempuan harus dilibatkan baik sebagai anggota kelompok yang memang berkepentingan dengan isu-isu spesifik perempuan, maupun sebagai partisipan bersama laki-laki dalam proses politik yang lebih luas.

Seringkali dikatakan bahwa di beberapa masyarakat, konsekuensi yang muncul dari satuan rumahtangga individual adalah bahwa perempuan memiliki sedikit kesempatan untuk membangun kesadaran kelompok dan pengetahuan tentang: terhadap apa mereka telah didiskriminasi dan cara-caranya. Kesadaran itu sangat esensial untuk membangun gerakan perempuan pedesaan yang kuat. Perempuan memiliki sedikit peluang untuk mengembangkan hubungan-hubungan organisasional seperti itu. Dalam masyarakat semacam itu, bisa terjadi bahwa beralihnya penekanan satuan produksi dari rumah tangga individual ke bentuk-bentuk produksi ko-operatif dapat berkontribusi pada pemecahan masalah perempuan pedesaan.

Dalam sistem komunal, kesadaran semacam itu bisa difasilitasi. Perempuan bisa lebih mudah membandingkan pengalaman mereka dengan pengalaman perempuan lain. Mereka juga bisa mendapat manfaat dari berbagi tanggung jawab dalam beberapa tugas tradisional perempuan seperti misalnya mengasuh anak dan memasak. Jika dibebaskan dari tugas-tugas itu, maka perempuan akan berada di posisi yang lebih baik untuk berpartisipasi lebih penuh dalam proses politik.

Satuan-satuan komunal tidak dengan sendirinya memecahkan satupun masalah yang dijelaskan di atas, tetapi satuan-satuan itu bisa memberikan konteks di mana pencarian solusi bisa dilakukan lebih pasti dan lebih cepat.

## 7. REFORMA AGRARIA DAN BURUH PEDESAAN: BEBERAPA PERBANDINGAN DARI INDIA

### *Komersialisasi dan tenaga kerja pertanian*

Di seluruh dunia, pertanian semakin dikomersialkan, kadang dengan menggunakan *landreform*, kadang tanpa *landreform*. Hampir di mana-mana, para petani miskin dan termarjinalkan kehilangan tanah mereka, baik lewat penjualan atau penyewaan tanah. Bahkan ketika mereka tetap mengolah tanah itu, sering-

kali perempuan dan anak-anaklah yang harus mengerjakannya, sedangkan kaum laki-laki dewasa melakukan kerja upahan atau migrasi musiman (seperti yang disebutkan di bagian sebelumnya tentang perempuan pedesaan). Semua itu menyebabkan semakin tingginya angka pekerja pertanian. Di India proporsi rumah tangga buruh tani telah naik dari 30 persen rumah tangga pedesaan hingga menjadi hampir 50 persen-nya selama tiga puluh tahun terakhir.

Kondisi komersialisasi pertanian seperti digambarkan di atas mendatangkan beberapa konsekuensi. Pertama, semakin meningkatnya pengangguran dan kemiskinan. Angka kemiskinan pedesaan India juga naik dari 30 menjadi 50 persen selama tiga puluh tahun terakhir. Kedua, semakin kecilnya upah buruh riil. Dalam kaitannya dengan kemiskinan, buruh seringkali terikat pada tuan tanah karena utang. Kadang beban hutang pun diwariskan dari bapak ke anak. Para buruh migran yang berasal dari daerah miskin dijual lewat pedagang perantara kepada para petani di daerah-daerah Revolusi Hijau. Di India terjadi peningkatan ketegangan antara para buruh tani dan para tuan tanah. Seringkali tuan tanah melakukan tindakan penghukuman seperti pengusiran buruh tani dari rumah mereka sendiri, membakar rumah, memukuli dan membunuh buruh tani, perkosaan ramai-ramai terhadap perempuan, dsb.

*Aksi buruh*

Di banyak tempat di India, para buruh tani mengorganisir diri ketika berhadapan dengan beberapa isu tertentu. Isu-isu itu antara lain:

- tuntutan untuk menjamin tersedianya akses ke petak tanah untuk pemukiman dan atau untuk pertanian;
- mereka yang terikat dengan pertanian bagi hasil berdasarkan kontrak lisan harus didaftar;
- tuntutan akan upah yang lebih tinggi dan implementasi aturan upah minimum;

- tuntutan untuk mendapatkan pekerjaan pada program padat karya di pedesaaan di bawah jaminan program tenaga kerja ;
- tuntutan adanya kartu jatah makan.

Di beberapa daerah tertentu para buruh tani itu juga terorganisir di bawah program-program politik yang lebih radikal. Dalam kasus semacam itu, di Bihar mereka bersatu dengan para buruh tambang batu bara dan mengorganisir diri dengan tuntutan-tuntutan berikut:

- mengembalikan tanah yang secara ilegal dirampas dari mereka;
- dukungan kepada didirikannya koperasi untuk pertanian, peternakan ayam, peternakan hewan besar, dsb.;
- pemerintahan mandiri dan pertahanan mandiri;
- pendidikan;
- pengurangan konsumsi berlebihan pada upacara perkawinan, kematian, dll.

*Tanggapan negara*

Untuk menghadapi fenomena kekerasan di pedesaan dan semakin meningkatnya pemiskinan, dan didorong karena adanya tekanan dari gerakan rakyat, negara India mengambil beberapa tindakan. Pemerintah memberlakukan aturan-aturan untuk menghapuskan tenaga kerja terikat *(bonded labour)*, pemberlakuan upah minimum, tanah pemukiman, dan juga beberapa program pembangunan seperti program pekerjaan pedesaan, skema jaminan pekerjaan, skema kesehatan di pedesaan, pensiun bagi lanjut usia. Dalam pelaksanaan aturan-aturan itu, beberapa organisasi buruh termasuk juga organisasi-organisasi perempuan memainkan peran aktif sebagai kelompok penekan yang kadang bekerja sama dengan beberapa pemerintah negara bagian yang dikuasai oleh partai-partai yang memihak rakyat. Umumnya kaum buruh itu kuat asalkan terorganisir.

*Kesimpulan*

Dalam kasus buruh pedesaan, sebagaimana dengan perempuan, harus ditekankan bahwa usaha untuk memperoleh kemajuan sebesar apapun menjadi tidak bisa dilakukan tanpa partisipasi para buruh itu sendiri dalam perjuangan mencapainya. Jadi, memang kita harus mengetahui hak para buruh pedesaan agar bisa mengorganisir dan memberikan bantuan kepada organisasi semacam itu lewat pelatihan tentang keterampilan dan teknik yang tepat. Meskipun begitu, beberapa aturan khusus yang bisa dikaji dan diimplementasikan meliputi:

- Perlindungan bagi—atau diciptakannya—hak para buruh pedesaan untuk mendapatkan kepemilikan tanah untuk perumahan.
- Jika dimungkinkan, para buruh pedesaan itu harus berpartisipasi dalam distribusi tanah pertanian.
- Penyediaan pengamanan yang lebih kuat untuk aturan dan praktik bagi para buruh pedesaan agar menjamin adanya ketersediaan pekerjaan, tingkat upah, kesehatan dan keselamatan kerja, serta penyediaan pensiun di hari tua.
- Diadakannya beberapa proyek padat karya di daerah pedesaan dan diutamakannya para buruh tani yang tidak bertanah dalam alokasi pekerjaan di proyek-proyek itu.
- Penggunaan teknologi yang tepat untuk kondisi-kondisi pedesaan, di semua bidang aktivitas kerja, baik bagi laki-laki maupun perempuan, di luar maupun di dalam rumah.
- Perluasan sumber-sumber pekerjaan pedesaan non-pertanian—meskipun harus diperhatikan dengan cermat agar terhindar dari terjadinya diskriminasi gender, seperti yang sudah terjadi di berbagai industri rumah tangga.

## 8. BEBERAPA TEMA PENELITIAN YANG DISARANKAN

*Beberapa aspek politik reforma agraria:*

- Analisis tentang sikap bermacam-macam kelompok sosial ekonomi terhadap reforma agraria dan basis dukungan atau oposisi mereka;
- Posisi partai-partai politik, asosiasi-asosiasi kepentingan dan organisasi-organisasi sukarela terhadap reforma agraria;
- Komposisi, perilaku, relasi sosial dan politik kelompok-kelompok tuan tanah di masyarakat pedesaan;
- Investasi tanah oleh golongan-golongan non-pertanian dan dampaknya terhadap struktur agraria dan relasi sosial pedesaan;
- Reforma agraria dan beberapa prinsip dan praktik adat tentang tata guna tanah: analisis komparatif tentang filosofi-filosofinya;
- Sifat dan peran nilai-nilai sosio-kultural yang terkait dengan kepemilikan dan penguasaan tanah di berbagai daerah;
- Konflik dalam hal penggunaan dan alokasi tanah antara kepentingan petani lokal dan kepentingan non-lokal (usaha ekstraktif, perkebunan dan padang gembalaan, proyek perumahan) dan peran negara dalam pemecahan konflik semacam itu;
- Sifat, cakupan dan dampak dari sengketa dan konflik yang berkaitan dengan tata guna dan jual beli tanah di sektor pertanian skala kecil, dan peran negara dalam pemecahan konflik semacam itu;
- Kemunculan, pemberlakuan, dan masalah-masalah implementasi UUPA di era 1950-an dan 1960-an;
- Peran HKTI sekarang dalam implementasi *land-reform*, undang-undang bagi hasil, dan dalam promosi kepentingan bermacam kelompok produsen per-

tanian di tingkat nasional, regional, dan lokal.

*Reforma agraria dan strategi pembangunan nasional:*[10]

- Haruskah pembangunan pertanian dan pembangunan industri dilaksanakan dalam beberapa tahap terpisah atau bisakah dilakukan secara bersamaan? Jika kedua proses itu bisa dilakukan secara bersamaan, haruskah pembangunan industri berbasis lokal (desa), atau di kota atau tidak ada bedanya (dalam hal penyediaan lapangan kerja, produktivitas, pendapatan dan tujuan pemerataan)?
- Studi tentang distribusi tanah dan sistem penyakapan tanah yang mencakup pula studi tentang faktor-faktor efisiensi, dsb. untuk kelompok upah yang berbeda-beda dan pengaturan sistem penguasaan tanah/bagi hasil, juga pada beberapa kondisi ekologi yang berbeda.
- Studi tentang pasar tenaga kerja, kecenderungan dalam lapangan kerja dan upah, bentuk-bentuk penyediaan tenaga kerja.
- Studi tentang pasar kredit pedesaan, cakupan dan bentuk-bentuk piutang, jangka waktu dan syarat utang, relasi antara pasar kredit formal dan informal.
- Studi tentang manajemen pertanian dan biaya produksi dibedakan dalam kelompok ukuran, kondisi pemanfaatan tanah, dsb.
- Komersialisasi pertanian, sifat jalur-jalur pemasaran, dampak perubahan pola pertanian terhadap relasi agraria.
- Efek usaha tani kapitalis dan mekanisasi terhadap kaum miskin pedesaan.
- Beberapa bentuk pola koperasi tradisional dan modern.

10 Lihat juga beberapa tema yang didaftar pada akhir Bab II.

- Di beberapa daerah yang sangat padat penduduk bisa dilakukan studi tentang pola-pola sumber pendapatan berganda (pendapatan pertanian dan non-pertanian) di antara bermacam kelompok pemilik tanah pertanian dan kaum tak bertanah, yaitu studi prospektif tentang implikasi dari: a) spesialisasi yang lebih luas, b) diversifikasi yang terus berlanjut dan pertanian "paruh waktu" di beragam struktur agraria masa depan yang mungkin ada (baik yang sudah mengalami reforma maupun yang tidak direforma) di daerah-daerah itu.

*Pengorganisasian produksi setelah landreform:*

- Studi komparatif tentang tipe pengorganisasian beraneka aspek produksi, pemasaran, dan bidang kehidupan ekonomi lainnya, baik pertanian maupun non-pertanian pada masa sebelum dan sesudah reforma;
- Beberapa faktor yang terkait dengan keberhasilan maupun kegagalan bentuk-bentuk kerja sama ekonomi skala kecil dalam rangka mengatasi masalah produksi dan beberapa masalah lain para anggota mereka, misalnya: a) homogenitas/heterogenitas keanggotaan (dalam hal kelas, kekayaan, status penguasaan tanah, dst.); b) skala kelompoknya (baik skala spasial maupun numerik); c) modus rekrutmen anggota; d) modus pengambilan keputusan dalam kelompok; e) sifat interaksinya dengan instansi pemerintah di tataran yang lebih tinggi;
- Studi tentang masalah-masalah yang terkait dengan transisi dari organisasi kerjasama tradisional/lokal menuju organisasi kerjasama modern, dan interaksi organisasi itu dengan instansi pemerintah yang lebih tinggi. Apa saja keunggulan dan kekurangannya dalam mempertahankan fleksibilitas, otonomi dan keberagaman lokal dalam organisasi ketika diperhadapkan

dengan tindakan yang mendukung atau memberlakukan penyeragaman struktur?

- Proyek-proyek riset aksi tingkat lokal, di tingkat desa atau kecamatan, yang bersifat eksperimental tentang beberapa topik, seperti: a) usaha pertanian bersama skala kecil; b) pengaturan kredit kelompok untuk peralatan yang dimiliki bersama; c) asosiasi buruh tani tak bertanah misalnya para penerima kelebihan tanah untuk membentuk manajemen bersama, kontraktor untuk program pekerjaan padat karya, penghijauan, dll. dan beberapa aktivitas bersama lainnya.
- Studi tentang beberapa masalah dalam interaksi organisasi produksi skala kecil dengan bermacam instansi tingkat tinggi untuk mendapatkan bantuan.
- Masalah manajemen yang dihadapi organisasi produksi skala kecil dan besar, baik yang disponsori pemerintah maupun yang otonom, dan beberapa tipe bantuan yang diperlukan untuk memecahkan masalah itu.

*Refoma agraria dan perempuan pedesaan:*

- Variasi-variasi regional dan kelas dalam kaitannya dengan berbagai tipe hak perempuan atas tanah dan atas beberapa sumberdaya produktif; bagaimana hak-hak itu bisa didapatkan dan lepas dari tangan mereka; relasi (atau tiadanya relasi) antara hak atas tanah dan air, manajemen tanah dan air, dan kontrol perempuan atas proses produksi dan penataan produk;
- Variasi-variasi berdasarkan daerah dan kelas dalam hal struktur dan ukuran keluarga dan satuan-satuan rumah tangga, dan pembagian kerja berdasarkan jenis kelamin di tingkat rumah tangga dan desa (termasuk aspek pembuatan keputusan dan aspek kontrol); pengaruh siklus kehidupan atas variasi-variasi itu; kerjasama produksi atau kerjasama tenaga kerja di

antara kaum perempuan, di antara rumah-rumah tangga dan di dalam setiap rumah tangga; akses yang dimiliki perempuan untuk mendapatkan kesempatan kerja di luar keluarga, variasi musim/siklus kehidupan dalam akses semacam itu;

- Variasi-variasi berdasarkan daerah dan kelas dalam hal kebutuhan dan kesempatan untuk ikut dalam aktivitas penambah penghasilan dan untuk mendapatkan sumber pendapatan tunai para anggota rumah tangga, termasuk aktivitas di luar pertanian; dalam kasus industri rumah tangga, kondisi kerja dan kontrol atas pemasaran produk; kerjasama (tenaga kerja, kapital) dalam aktivitas non-pertanian antara beberapa rumah tangga dan di dalam tiap keluarga;
- Relasi ekonomi dan sosial antara laki-laki dan perempuan, dan di antara kaum perempuan dalam sistem produksi dan reproduksi serta kerja domestik, di tingkat rumah tangga dan desa; akses yang dimiliki perempuan untuk mendapatkan layanan atau program institusional penyediaan kredit dll. yang diadakan pemerintah; partisipasi perempuan dalam institusi pembuat keputusan; variasi regional dan kelas yang terdapat dalam hal-hal di atas;
- Konvergensi dan divergensi norma/ideologi sosial dan perilaku/relasi konkret aktual dalam kaitannya dengan semua hal di atas;
- Dampak komersialisasi dan beberapa kecenderungan perkembangan pada bermacam situasi perempuan yang disebutkan di butir-butir di atas;
- Artikulasi persepsi perempuan sendiri tentang situasi-situasi mereka lewat media rakyat maupun media lain dan lewat bentuk-bentuk interaksi sosial;
- Evolusi historis dari pola-pola kerja perempuan.

*Reforma agraria dan buruh tani pedesaan*

Pada prinsipnya, perencanaan dan pelaksanaan proyek penelitian harus langsung melibatkan para buruh tani itu sendiri. Penelitian harus ditujukan untuk pemahaman yang lebih baik dan lebih jelas tentang kondisi-kondisi tenaga kerja pedesaan agar bisa mempermudah usaha perbaikan kondisi-kondisi tersebut. Penentuan tentang bagaimana perbaikan kondisi itu bisa dicapai dan apa tujuan pasti yang harus dicapai harus dilakukan terutama oleh para buruh tani itu sendiri. Itu mengimplikasikan bahwa para buruh tidak boleh disingkirkan dari proses penelitian. Pada tataran praktis, partisipasi para buruh tani itu mengimplikasikan kemungkinan keberhasilan penelitian.

- Penelitian dilakukan untuk memperkuat dan memperluas basis data tentang:
  - jumlah buruh tani upahan, laki-laki, perempuan, dewasa dan anak-anak;
  - besarnya pendapatan tenaga kerja upahan dibandingkan dengan pendapatan dari sumber lain;
  - sifat dan besar lapangan kerja upahan non-pertanian di daerah pedesaan;
  - bentuk dan dinamika kontrak tenaga kerja pertanian, dan kaitannya dengan beberapa kontrak lain (misal: kredit, hak penggarapan tanah);
  - struktur upah secara komparatif antara industri, pertanian dan jasa.

- Studi sosiologis dan antropologis kualitatif tentang:
  - gaya hidup, nilai, cita-cita, harapan, tradisi masyarakat, struktur komunitas;
  - pembagian kerja: laki-laki, perempuan, dewasa, anak-anak;
  - bentuk-bentuk tenaga kerja: bebas dan terikat;
  - respon-respon tenaga kerja terhadap proses kerja dan

perubahan dalam hal proses itu;
- migrasi tenaga kerja sebagai sirkulasi tenaga kerja di antara beberapa sektor dan ikatan di antara beragam orang yang bekerja.

- Penelitian historis tentang:
  - organisasi dan gerakan buruh tani;
  - jangkauan historis dan pentingnya tenaga kerja upahan pedesaan;
  - perubahan peran dan status tenaga kerja pedesaan;
  - relasi antara buruh dan majikan;
  - peran tenaga kerja dalam politik lokal, provinsi dan nasional;
  - proses diferensiasi sosio-ekonomis yang mempengaruhi buruh tani dan posisi spesifik mereka dalam masyarakat pedesaan;

- Studi ekonomi tentang:
  - derajat ketergantungan penghasilan dari menjadi buruh;
  - pola pengeluaran;
  - pengambilan keputusan ekonomi;
  - upah sebagai komponen kebutuhan subsistensi pada buruh tani dan keluarga;
  - usaha monitoring secara sistematis dan kontinu terhadap tingkat upah riil pedesaan atau pertanian.

# IV *Beberapa Aspek Operasional dan Teknis Reforma Agaria*

## PENDAHULUAN

Di dalam bab ini, sejumlah besar isu dan prioritas penelitian yang berkaitan dengan beberapa aspek operasional dan teknis reforma agraria dirangkum secara singkat di bawah sembilan judul. Untuk kenyamanan pembaca, maka tema-tema penelitian tidak dikompilasikan di akhir bab, tetapi bisa ditemukan di akhir setiap bagian terkait.

## 1. ORGANISASI UNTUK IMPLEMENTASI REFORMA AGRARIA

Harus adakah suatu kelembagaan khusus *landreform* atau sekadar panitia inter-departemental yang bertugas mengkoordinasikan banyak departemen yang terlibat dalam reforma agraria? Karena memang ada kesulitan dalam hal mengkoordinasikan aktivitas-aktivitas inter-departemental, maka pilihan pertama lebih baik daripada pilihan kedua. Umumnya disepakati bahwa *landreform* harus diimplementasikan secara cepat dan badan khusus *landreform* bisa mempercepat proses itu.

Badan khusus semacam itu biasanya dipimpin oleh suatu dewan yang mewakili beragam departemen, dan dikepalai oleh

pejabat tinggi yang langsung bertanggung jawab kepada Perdana Menteri atau Presiden. Selain melibatkan stafnya sendiri, badan semacam itu juga mengambil personil dari departemen-departemen lain.

Pengalaman di banyak negara (seperti India, Amerika Latin) menunjukkan bahwa sebaiknya reforma agraria diusahakan menjadi suatu operasi yang terpusat. Akan tetapi, diferensiasi regional dalam penerapan aturan reforma agraria seringkali diperlukan. Hal itu seringkali menimbulkan derajat desentralisasi tertentu dalam proses implementasinya. Dewan pusat dihadirkan di tingkat daerah, dikepalai oleh gubernur/kepala provinsi. Sering terjadi, kantor regional itu menjadi pusat operasional tim *landreform*.

Tim-tim *landreform*, yang dibekali dengan otoritas eksekutif dan dibantu oleh beberapa organisasi dan asosiasi rakyat di tingkat lokal, terbukti lebih efektif daripada badan-badan pemerintah yang bekerja sendiri atau lewat otoritas-otoritas desa yang ada. Satu alasan untuk itu adalah bahwa ketika otoritas lokal dilibatkan dalam implementasi, maka posisi mereka cukup rumit. Pertama, mereka seringkali memiliki tanah. Kedua, mereka harus menentukan keberpihakan mereka dalam konflik lokal sehingga tidak memiliki posisi "independen".

Pemilihan staf merupakan suatu faktor penting dalam operasi yang dijalankan oleh badan *landreform (*contoh: India dan Peru). Ikatan kepada tuan tanah atau ikatan kepada tanah merupakan masalah yang sering terjadi. Staf harus independen.

Dalam setiap reforma agraria, penyelesaian sengketa dan konflik harus dilakukan. Pertanyaan umumnya adalah apakah kita harus mengandalkan pengadilan biasa atau mendirikan suatu pengadilan khusus yang bisa berpindah-pindah yang diawasi oleh organisasi rakyat. Pengadilan biasa seringkali terbukti melelahkan sebab membebani reforma agraria dengan proses banding yang tanpa henti. Sedangkan pengadilan khusus memungkinkan diselesaikannya konflik secara lebih cepat.

*Penelitian yang disarankan:*

- Penilaian mengenai mekanisme dan prosedur judisial untuk mengadili pertikaian yang muncul dari implementasi reforma agraria (contoh: jumlah dan sifat kasus yang terjadi, proporsi antara kasus yang diselesaikan dan kasus yang menggantung, waktu rata-rata penyelesaian perkara, dst.).
- Proyeksi tentang beberapa konsekuensi yang mungkin terjadi dari implementasi total aturan reforma agraria yang ada, terutama pemberlakuan batas atas kepemilikan tanah dan penghapusan kepemilikan absentee. Dalam analisis ini, perhatian khusus harus diberikan pada dampak yang mungkin terjadi pada sistem tradisional dan adat di berbagai daerah.
- Penelitian tentang persepsi orang desa tentang layanan-layanan yang diperlukan dari instansi pemerintah.
- Analisis komparatif tentang capaian beberapa sektor jasa formal dan informal, terutama dalam usaha menjamin akses terhadap tanah, penyediaan input, kredit, pemasaran, dll.
- Analisis tentang relasi antara instansi pemerintah dan para transmigran spontan di luar Jawa, terutama dalam kaitannya dengan legitimasi klaim mereka yang didapatkan dari sistem tradisional atau adat.

## 2. ORGANISASI RAKYAT

Reforma agraria tidak bisa dilakukan atau diharapkan bisa dilaksanakan tanpa partisipasi aktif organisasi-organisasi rakyat yang berbasis luas. Partisipasi pasif (hanya menerima sumberdaya dan layanan, tanpa memiliki suara dalam perumusan dan implementasi kebijakan) tidak cukup karena beberapa alasan, di antaranya adalah:

- partisipasi pasif itu membebani negara terlalu berat

untuk menyediakan layanan yang sebetulnya bisa disediakan oleh para petani yang terorganisasir dengan lebih efektif dan efisien;
- partisipasi itu tidak memanfaatkan keunggulan pengetahuan dan potensi lokal masyarakat desa;
- partisipasi pasif itu cenderung menciptakan suatu stratum "yang diistimewakan" dalam masyarakat pedesaan itu sendiri, yang nantinya malah bisa menjadi penghambat bagi usaha-usaha yang dilakukan untuk meningkatkan strata yang lebih miskin;
- partisipasi pasif itu tidak memanfaatkan keunggulan skala ekonomis dalam penyediaan layanan. Bagi instansi pemerintah berurusan dengan kelompok memang lebih efisien daripada harus berurusan dengan orang satu per satu;
- partisipasi semacam itu tidak bisa memobilisasi dukungan rakyat luas untuk mengatasi perlawanan terhadap reforma.

Organisasi rakyat seringkali dicirikan entah sebagai organisasi yang didirikan "dari atas" atau "dari bawah". Konseptualisasi itu mungkin terlalu simplistik, sebab apa yang diperlukan adalah interaksi antara badan *landreform* dan organisasi dan asosiasi rakyat. Pertanyaannya bukan tentang siapa yang mengambil inisiatif, tetapi bagaimana pemerintah dan organisasi rakyat bisa bekerja sama untuk kepentingan kaum miskin pedesaan, dan tentang seberapa inklusif organisasi-organisasi itu (misal: apakah organisasi-organisasi itu beranggotakan sedikit sekali petani, buruh tani tak bertanah, perempuan, dst.). Syarat mutlak dari partisipasi organisasi-organisasi petani secara efektif dalam proses reforma adalah akses dan andil suara dalam institusi-institusi pemerintahan lokal.

Di Indonesia, beberapa usaha untuk memobilisasi organisasi tani telah mengalami beberapa kesulitan akibat adanya he-

terogenitas yang besar dalam hal kepentingan, asal-usul etnik, praktik adat dan afiliasi keagamaan di antara para penduduk desa. Salah satu konsekuensinya adalah bahwa petani yang sangat miskin dan para buruh tani tak bertanah tidak menjadi anggota dari organisasi-organisasi yang menikmati dukungan resmi pemerintah.

Di Indonesia, jumlah organisasi sukarela di tingkat desa semakin banyak. Organisasi-organisasi itu mencakup pula "kelompok-kelompok kerja" yang didirikan di antara buruh tani tak bertanah, koperasi produksi informal di kalangan petani kecil, perusahaan pemberi layanan yang disponsori dan didukung oleh swasta, asosiasi "pengguna air", kelompok perempuan, kelompok pemuda, kelompok pendengar radio, dll. Nampaknya suatu pengaturan yang longgar dan fleksibel bisa berhasil untuk membuat kelompok-kelompok itu berinteraksi dengan lebih efektif satu sama lain, termasuk berinteraksi dengan badan *landreform*, asalkan otonomi kelompok-kelompok itu tidak dirampas.

Dengan bekerja bersama organisasi-organisasi itu dan melaluinya, maka pemerintah bisa melaksanakan program-program dalam bidang pendaftaran tanah, pemberantasan buta huruf, pemberian input produksi, kredit, dll. Kerja sama itu bisa juga menjadi basis untuk partisipasi efektif organisasi rakyat dalam pemberlakuan batas maksimum kepemilikan tanah dan penghapusan kepemilikan ilegal tanah absentee.

*Penelitian yang disarankan:*

- Analisis tentang sifat, peran dan aktivitas organisasi-organisasi sukarela yang ada dan inteaksi aktual dan potensial organisasi-organisasi itu dengan institusi pemerintah di tingkat lokal, regional dan nasional.

## 3. PENDAFTARAN TANAH DAN STATUS PENGUASAAN TANAH PETANI

*Landreform* tidak bisa dilakukan tanpa pengetahuan fungsional tentang status kepemilikan dan status petani yang akurat dan terkini. Pemilik tanah, petani penggarap dan penyewa harus diidentifikasi dan hak-hak mereka harus didokumentasikan dengan jelas.

Kadang dikatakan bahwa karena kebutuhan akan informasi itu maka redistribusi tidak boleh dilakukan jika survei kadastral untuk mengidentifikasi, memetakan, mensertifikatkan dan mencatat tanah belum selesai dilakukan. Karena survei itu memang lambat, maka dalam praktiknya pandangan itu merupakan pendapat yang bertujuan menunda reforma redistributif.

Beberapa pendukung proses reforma agraria yang disegerakan berpendapat bahwa kerja kadastral dan redistribusi tanah harus berjalan beriringan dan bukannya berurutan. Dalam pandangan itu dikatakan bahwa hak tanah bisa diverifikasi dan reforma agraria bisa dilakukan dengan basis catatan pajak, peta desa dan pengetahuan lokal yang ada.

*Penelitian yang diusulkan:*

- Inventarisasi peta tanah, catatan pajak, catatan desa, dc. yang tersedia, yang bisa dijadikan data yang berguna untuk tujuan redistribusi tanah, regulasi kepemilikan tanah, dsb.

## 4. INDIVIDU VS. KELUARGA SEBAGAI PENERIMA TANAH DAN LAYANAN YANG TERKAIT

Pengalokasian tanah reforma agraria hanya kepada keluarga inti sejalan dengan model “pertanian keluarga” bisa menyingkirkan banyak penerima yang sebetulnya bisa dipilih dan sangat membutuhkan, terutama perempuan yang tidak menikah,

janda, dan anak laki-laki atau anak perempuan dewasa yang belum memiliki rumah tangga. Penerima langsung redistribusi tanah adalah kepala keluarga laki-laki. Manfaat bagi anggota keluarganya yang lain tidak merata dan cenderung tidak ada. Dalam beberapa kasus, hak penggunaan dan atau hak kepemilikan perempuan tidak jelas atau dihapuskan.

Akses ke beberapa layanan (kredit, penyuluhan, pendidikan) juga cenderung terbatas bagi kepala keluarga laki-laki, partisipasi dalam organisasi rakyat dan dalam badan pembuat keputusan juga cenderung begitu.

Usaha menjamin akses terhadap tanah dengan basis individu tanpa memandang jenis kelamin, usia dan status perkawinan, merupakan satu cara untuk memecahkan masalah semacam itu. Akan tetapi, pemecahan semacam itu hanya bisa dilakukan dalam reforma sosialis, di mana negara menguasai hak kepemilikan tanah dan mengalokasikan tanah itu kepada kelompok.

Namun demikian, di beberapa reforma non-sosialis pembedaan bisa dibuat antara alokasi tanah dan akses ke hak-hak yang terkait dengan tanah itu (seperti misalnya hak berpendapat dan memilih dalam organisasi) dan akses ke layanan (seperti kredit untuk usaha yang berbasis non-tanah, pelatihan, dsb.).

Ketika pembedaan semacam itu dibuat, maka beberapa kebijakan bisa dilaksanakan untuk mengalokasikan tanah berdasarkan keluarga atau rumah tangga (termasuk orang dewasa, janda, duda, dll.) dan sekaligus dilakukan untuk menjamin partisipasi dalam layanan dan lembaga pembuat keputusan dengan basis individu.

Di Indonesia, beberapa konsep seperti keluarga, rumah tangga, dll. tidak bisa dianggap universal, dan harus didefinisikan dengan memperhitungkan variasi regional, etnik dan keagamaan. Itu menunjukkan harus adanya penerapan yang berbeda-beda untuk aturan reforma agraria di beragam daerah dan kelompok sosial.

*Penelitian yang diusulkan:*

- Analisis kontinu tentang diferensiasi peran, terutama antara laki-laki dan perempuan dalam keluarga, rumah tangga dan satuan sosial lainnya (contoh: rumah panjang) di beberapa daerah di Indonesia;
- Evaluasi kontinyu tentang dampak implementasi *landreform* terhadap hak-hak adat;
- Analisis tentang capaian ekonomi dan sosial bermacam tipe satuan produksi, seperti pertanian keluarga, kepemilikan bersama, pertanian kelompok informal, dsb.

## 5. KREDIT PRODUKSI DAN KONSUMSI

Masalah utama di kebanyakan negara yang telah ataupun sedang melaksanakan reforma agraria adalah langkanya kredit bagi petani penggarap bagi hasil dan bagi petani gurem. Lebih sering terjadi bahwa para petani semacam itu memang bergantung pada pasar keuangan informal, di mana tingkat suku bunganya sangat tinggi. Keadaan terlilit utang bukanlah tidak banyak terjadi di beberapa negara.

Buruh tani tak bertanah hampir tidak memiliki akses ke kredit, meski mereka dengan mudah bisa memanfaatkannya dengan baik untuk beberapa usaha yang berbasis non-tanah seperti produksi ternak dan pembudidayaan ayam.

Prosedur untuk mendapatkan kredit (pembuktian kelayakan, mengisi aplikasi, perjalanan ke pusat-pusat perkotaan atau pinggiran kota, dsb.) biasanya lambat, rumit dan menghabiskan waktu. Kadang prosedur itu mengharuskan melek huruf dan keahlian lain yang tidak dimiliki oleh petani kecil.

Di beberapa negara, termasuk Indonesia, relatif sulit untuk menyediakan pinjaman di pasar kredit formal bagi pertanian subsistensi yang hasilnya dimakan sendiri oleh keluarga yang amat miskin (misal: singkong). Sama sulitnya dengan mendapatkan kredit untuk konsumsi meski dalam praktiknya

kebanyakan prosedur tidak membedakan utang konsumsi dan utang produksi. Dengan demikian, langkah pertama yang penting dalam reforma agraria apapun (juga meski tidak ada reforma) adalah penyediaan kredit untuk memenuhi kebutuhan khusus dan mendesak bagi para petani gurem dan para buruh tani tak bertanah.

*Penelitian yang disarankan:*

- Menguji beberapa skema sederhana yang bisa digunakan untuk mengurangi biaya transaksi alokasi kredit;
- Analisis tentang seberapa jauh program kredit bisa dijalankan bagi usaha produktif yang tidak berbasis tanah di antara para petani tak bertanah dan para petani yang hampir tidak memiliki tanah.

## 6. FRAGMENTASI DAN KONSOLIDASI TANAH

Fragmentasi tanah merupakan suatu masalah serius dalam banyak daerah padat penduduk. Batas terendah luas tanah hasil pemecahan tidak diketahui, tetapi pemecah-mecahan yang terus berlanjut akan memunculkan satuan-satuan luas tanah yang secara ekonomis tidak bisa lagi dimanfaatkan, terutama jika beberapa petak yang dimiliki oleh satu orang tersebar di beberapa tempat yang saling berjauhan. Para petani yang "hampir tidak bertanah" itu seringkali terpaksa harus menyewakan atau menjual tanah mereka kepada petani yang lebih kaya, kadang dengan harga yang tidak adil. Konsolidasi tanah dengan demikian menjadi suatu bagian integral *landreform* progresif yang dirancang untuk melindungi dan meningkatkan hak-hak kaum miskin desa.

Namun demikian, konsolidasi tanah dan pencegahan (dan bahkan usaha memperlambat) fragmentasi itu sangat sulit dilakukan. Pengalaman di beberapa negara lain memperlihatkan bahwa usaha-usaha semacam itu bisa diperkuat oleh: a) kredit angsuran untuk membeli bagian warisan saudara kandung un-

tuk memperkecil angka fragmentasi yang terjadi lewat pewarisan; b) digalakkannya organisasi usaha bersama untuk mengkonsolidasikan petak pertanian yang sangat kecil dan atau untuk mempermudah transmigrasi dan pemukiman kembali; dan c) beberapa program pelengkap industrialisasi pedesaan dan penciptaan lapangan kerja non-pertanian.

*Penelitian yang dianjurkan:*

- Analisis tentang sifat dan derajat fragmentasi dan implikasinya;
- Evaluasi dan analisis tentang konsentrasi tanah (konsolidasi informal) yang terjadi lewat transaksi tanah secara privat;
- Evaluasi dan analisis tentang beberapa mekanisme yang dijalankan untuk mendapatkan (mengkonsolidasi) tanah untuk fasilitas umum, seperti bangunan sekolah, masjid, dll.;
- Penelitian tentang fenomena (potensial atau riil) konsolidasi sukarela yang dilakukan atas beberapa tanah pertanian yang tidak saling berbatasan, dengan cara tukar-menukar tanah.

## 7. KOMPENSASI BAGI PEMILIK TANAH DAN AMORTISASI OLEH PENERIMA

Tingkat kompensasi untuk tanah yang terkena *landreform* memiliki signifikansi yang mendalam terhadap efek redistributif reforma agraria. Kompensasi penuh dengan “harga pasar” tidak akan mencapai suatu realokasi aset atau restrukturasi masyarakat pedesaan yang berarti.

Dana publik untuk pembelian tanah secara tunai selalu langka, juga di negara penghasil minyak. Oleh sebab itu, kompensasi penuh pasti membatasi reforma pada proporsi tanah yang sangat kecil dan karenanya hanya akan menjangkau subsektor populasi pedesaan secara terbatas.

Pengalaman di beberapa negara lain, terutama Amerika Latin, memperlihatkan bahwa hanya sedikit tuan tanah yang sukarela menjual tanah, bahkan meski dibeli dengan harga pasar. Dengan kata lain, tingkat kompensasi yang tinggi tidak terbukti bisa menjadi cara yang efektif untuk mengatasi perlawanan para tuan tanah terhadap reforma agraria. Itu mungkin karena tanah dianggap memiliki banyak nilai. Tanah memberikan prestise, bisa menghindarkan aset dari inflasi dan bisa digunakan untuk mempertahankan tradisi dan warisan keluarga.

Semua reforma besar pada derajat apapun memang bersifat sita-menyita, yaitu bahwa kompensasi terhadap tanah yang disita selalu lebih rendah daripada harga di pasar. Pada semua kasus, angsuran pinjaman (amortisasi) yang dilakukan para penerima tanah juga lebih rendah daripada harga pasar. Biasanya, harga tanah dan tingkat bunganya tetap dibuat rendah dan jangka angsuran sangat panjang—umumnya 20 hingga 40 tahun, dengan periode tak mengangsur selama 5 hingga 10 tahun. Kenyataannya, sebagian besar para penerima tanah akhirnya memang tidak melunasi angsuran. Seringkali mereka "diperas" oleh aturan jual-beli yang memukul balik dan tingkat pajak yang tinggi untuk membiayai urbanisasi dan industrialisasi.

Di Indonesia, kompensasi yang diberikan didasarkan pada produksi potensial dan bukannya harga tanah di pasar. Undang-undang Agraria mengharuskan pembayaran tunai hasil produksi beras sepuluh tahun untuk 5 hektar pertama yang dibeli, uang tunai produksi beras 9 tahun untuk 5 hektar selanjutnya dan 7 tahun untuk seterusnya, dengan harga total per hektar tidak lebih dari Rp50.000. Kira-kira, 68 persen dari para pemilik tanah yang terkena *landreform* sudah dibayar. Di antara tuan tanah sisanya, banyak di antara mereka tidak bersedia dibayar karena harganya tidak adil. Di tahun-tahun belakangan, terjadi inflasi yang sangat cepat harga tanah di beberapa daerah padat penduduk. Hal itu telah memperumit isu kompensasi-amortisasi.

*Penelitian yang disarankan:*

- Studi komparatif tentang beberapa skema kompensasi tuan tanah dan amortisasi para penerima tanah di berbagai negara;
- Identifikasi masalah kompensasi yang muncul pada implementasi *landreform* di masa lalu;
- Penelitian tentang sistem dan prosedur pembayaran angsuran para penerima tanah.

## 8. PENDIDIKAN DAN PELATIHAN UNTUK REFORMA AGRARIA

Di kebanyakan kasus reforma agraria di seluruh dunia, ada kelangkaan personil yang terlatih untuk bekerja di lembaga negara yang ditugasi untuk implementasi reforma agraria. Sementara di pihak penerima tanah, sebagian besar mereka sudah terlatih dalam hal teknik pertanian. Akan tetapi, karena struktur kesempatannya berubah, maka petani bisa mendapat manfaat dari pelatihan khusus tentang organisasi usaha bersama dan manajemennya, penggunaan prosedur pembukuan dan anggaran sederhana untuk pertanian dan rumah tangga, juga tentang bagaimana berurusan dengan institusi seperti bank dan instansi pemerintah.

Para pembuat kebijakan juga perlu meningkatkan kesadaran mereka tentang kondisi yang ada dan realitas yang berubah di daerah pedesaan. Seringkali mereka bisa mendapat manfaat dari perjalanan lapangan dan seminar khusus yang dirancang untuk mengakrabkan mereka dengan kondisi pedesaan dan praktik pertanian.

Di banyak negara, pusat pelatihan reforma agraria khusus telah didirikan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan itu.

*Penelitian yang disarankan:*

- Inventarisasi organisasi sukarela yang terlibat dalam aktivitas pendidikan yang relevan dengan usaha reforma agraria;

- Identifikasi dan analisis tentang kebutuhan-kebutuhan pelatihan sebagaimana yang dirasakan oleh para penerima tanah aktual dan potensial dari reforma agraria;
- Inventarisasi dan evaluasi kontribusi institusi pendidikan formal (sekolah dasar, menengah, dan perguruan tinggi), baik aktual maupun potensial terhadap reforma agraria.

## 9. PENGGUNAAN TANAH UNTUK KEGIATAN NON-PERTANIAN

Penggunaan tanah untuk kegiatan non-pertanian di daerah-daerah berpenduduk padat dan mengalami kelangkaan tanah telah menimbulkan banyak masalah sehingga harus dilarang, terutama di daerah sekitar kota, kecuali jika kebutuhan untuk penggunaannya bisa dibuktikan atas dasar rencana penggunaan tanah. Sebagai syarat agar bisa diaplikasikan secara rasional, reforma agraria membutuhkan kebijakan yang jelas dan operasional tentang tata guna tanah.

*Penelitian yang disarankan:*

- Penelitian tentang angka konversi tanah pertanian untuk penggunaan non-pertanian dan analisis tentang dampak ekonomi, sosial dan lingkungan dari fenomena itu;
- Estimasi tentang kebutuhan jangka panjang dan jangka pendek akan konversi tanah untuk penggunaan non-pertanian di berbagai daerah.

# *Lampiran* A

## A. MATERI ACUAN YANG DIGUNAKAN DALAM LOKAKARYA

*1. Materi Latar Belakang*

**a. Umum**[11]

Breman, J. "The Village on Java and Early Colonial State" (Rotterdam, Erasmus University, CASP Series no. 1, 1980)

Brown, M. dan W. Thisenhusen. "Acces to Land and Water" in *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* (1983, 1-2).

Dorner, M. (ed.). *Cooperative and Commune: Group Farming in the Economic Development of Agriculture* (Madison, University of Winconsin Press, 1977).

Esman, M. *Landlessness and Near Landlessness in Developing Countries* (Ithaca, Cornell University Rural Development Committee, Series LNL-1, 1978).

FAO. *The Peasants Charter*. Declaration of Principles and

11 Mencakup beberapa bahan tambahan yang diacu dalam Pengantar Penyunting.

Programme of Action of the World Conference on Agrarian Reform and Rural Development (Rome, FAO, 1981).

Ghai, D., A. Khan, E. Lee dan S. Radwan (eds.). *Agrarian Systems and Rural Development* (London, Macmillan, 1979).

Ghai, D., dan S. Radwan (eds.). *Rural Poverty and Agrarian Policies in Africa* (Geneva, ILO, 1983).

Ghose, A. (ed.). *Agrarian Reform in Contemporary Developing Countries* (London, Croom Helm/ILO, 1983).

Hansen, G. (ed.). *Agricultural and Rural Development in Indonesia* (Boulder, Westview Press, 1981).

Horstmann, K. dan W. Rutz. *The Population Distribution on Java 1971* (Tokyo, Institute of Developing Economies, Statistical Data Series no. 29, 1980).

ILO. *Poverty and Landlessness in Rural Asia* (Geneva, ILO, 1977)

Jacoby, E. "Has Land Reform Become Obsolete?" in *Peasants in History*.

Kano, H. "Land Tenure System and the Desa Community in the Nineteenth Century Java" (Tokyo, Institute of Developing Economies, Special Paper no 5, 1977).

Khan, A. dan D. Ghai (eds.). *Collective Agriculture and Rural Development in Soviet Central Asia* (London, Macmillan, 1979).

Ledesma, A. "Land Reform Programs in East and Southeast Asia: A Comparative Approach" (Madison, Land Tenure Centre Research Paper no 79, 1976).

Rosenberg, D. dan J. *Land Peasants and Rural Rural Poverty in Selected Asian Countries* (Ithaca, Cornell University Rural Development Committee, Series LNL-2, 1978).

United Nations. *Progress in Land reform* (6th Report, New York, UN/FAO/ILO, 1976).

### b. Reforma Agraria dan Relasi Intersektoral

Byres, T. "Land reform, Industrialisastion and the Marketed Surplus in India: an Essay on the Power of Rural Bias" in D.

Lehmann (ed.). *Agarian Reform and Agrarian Reformisme* (London, Faber and faber, 1974).

Dore, R. "Land Reform and Japan's Economic Development", in Tobata Siichi (ed.): *The Modernisation of Japan I.*

Lehmann, D. "The Death of land Reform: a Polemic", *World Development* Vol 6 no 3 (1978).

Lipton, M. "Towards a Theory of Land reform" in D. Lehmann (ed.) *Agrarian Reform and Agrarian Reformism* (London, Faber and Faber, 1974).

Mellor, J. "Accelerated Growth in Agricultural Production and the Intersectoral Transfer of Ressources", *Economic Development and Cultural Change* vol 22 no 1, (1973).

### c. Beberapa Isu Aturan Penguasaan Tanah di Afrika Timur

Allot, A. "Theoretical and Parctical Limitations to Registration of Title in Tropical Africa", (Working Paper, Seminar on Problems of Land Tenure in African Development, Leiden, Desember 1971).

Doornbos, M. "Land Tenure and Political Conflict in Ankole, Uganda", *Journal of Development Studies* Vol 12 no 1 (1975).

Doornbos, M. "Recurring Penetration Strategies in East Africa", in L. Cliffe, J. Coleman and M. Doornbos (eds.): *Government and Rural Development in East Africa: Essays on Political Penetration* (The Hague, Institute of Social Studies, 1977).

Doornbos, M. dan M. Lofchie, "Ranching and Scheming: A Case Study of Nakole Ranching Scheme"

### d. Landreform di Asia Timur Laut

Adelman, I. "Redistribution Before Growth ? A Strategy for Developing Countries", in *Development of Societies: The Next Twenty-Five Years* (Proceedings of the ISs 25th Anniversary Conference, The Hague, Institute of Social Studies, 1979).

Anon. “A successful Land Reform: The Case of Taiwan”. Editorial. *Civilizations* Vol 21 (1971).

Anon. “Economic Growth and the Evolution of the Rurarl Economy in South Korea” IMCS Asia (Oktober, 1979).

Anon. “The South Korean Economy: On the Verge of Collapse”, *AMPO Japan-Asian Quartely* Vol 12 no 2 (1980).

Apthorpe, R. “The Burden of Land Reform in Taiwan: an Asian Model Land Reform Re-analysed”, *World Development* Vol 7 (1978).

Griffin, K. *The Green Revolution: An Economic Analysis* (Geneva, UNRISD, 1972).

Goro, M. “How to Deform Agriculture in the Name of Development: The Case of Japan”, AMPO, *Japan-Asian Quarterly Review* Vol 11 no 1, (1979).

Henle, H. *Report on China's Agriculture.* (Roma, FAO, 1974).

Kim, P. “Saemaul Agriculture: South Korean Peasants Prop Up Export Oriented Economy”, AMPO, *Japan-Asian Quarterly Review* Vol 12 no 1 (1980).

Kuitenbrouwer, J. “The New Capitalist World Order: Implications for Development in North and South East Asia”, The Hague, Institute of Social Studies, Occasional Paper.

Ladejinsky, W. “Too Late to Save Asia?” in L. Walinsky (ed.) *Land Reform as Unfinished Business: Selected Papers of Wolf Ladejinsky*, (Washington, The world Bank, 1977).

Lee, E. “Egalitarian Peasant Farming and Rural Development: the Case of South Korea”, *World Development* Vol. 7, (1978).

Luther, H. “Saemaul Undong: the ‘Modernisation’ of Rural Poverty in South Korea”, *Internationales Asienforum* Vol 10 no 3-4 (1979).

McCoy, A. “Land Reform as Counter Revolution”, *Bulletin of Concern Asian Scholars* Vol 3 no 1 (1971).

_____ “The Aid Debate: Assessing the Impact of U.S. Foreign Assistance and the World Bank”, Working Paper no 1. (lihat juga: Ledesma, 1976 bagian 1.a di atas)

### e. Landreform di Filipina

Douglas, D. "An Historical survey of the Land Tenure Situation in the Philippines", *Solidarity* 5 no 7 (1970).

Kerkvliet, B. "Land Reform: Emancipation or Counterinsurgency?' in Marcos and Material Law in The Philippines" (Ithaca, Cornell University, 1979).

Wolters, W. "Sharecropping and the Agrarian Structure in Luzon (Philippines) and Java", Rotterdam, Erasmus University and Bogor, Institute of Rural Sociological Research, Working Paper (1979).

Wolters, W. "Epilogue: Barranca Revisited" in W. Wolters, *Class Formation and Political Process in Central Luzon* (The Hague, Institute of Social studies, Research Reports Series, 1984).

### f. Landreform dan Perempuan Pedesaan

Ahmad, Z. "The Plight of Rural Women: Alternatives for Action", *International Labour Review* Vol 119 no 4 (1980).

Brain, J. "Less Than Second-Class: Women in Rural Settlement Schemes in Tanzania", *Women in Africa* (1976).

Palmer, I. "The Role of Women in Agrarian Reform and Rural Development", *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives* no 1 (1979).

_____ "Women and 'Green Revolutions'", Brighton, Institute of Development Studies, Working Paper (n.d.).

*2. Beberapa Makalah oleh Peserta Lokakarya*

### a. Umum dan Komparatif

Baks, C. "Land Reform, Certainly: But For Whom?"

Bandhyopadhyaya, N. "Some Problems and Experiences of Land Reform Efforts in a Permanent Settlement Region: A Case Study of West Bengal."

Das, A. “Agrarian Reforms in India from Above and Below: An Overview”.

Doornbos, M. “Problems and Land Tenure in African Development: Some Notes on Individualisation Policies”.

Kuitenbrouwer, J. “Collection of Notes and Materials on Land Reform in North-East Asia”.

Martin, K. “Agrarian Reforms and Intersectoral Relations: a Summary”.

Onghokham. “Report from Kerala: the Land Reform”.

Parlindungan, A.A. “Comparative Study between Kerala and Indonesia Land Reform Acts”.

Wils, F. “Land reform in Latin America: a Schematic Overview”.

_____ “Land Reform and Latifundistas in Latin America: Problems in the Post-Reform Era”.

Wiradi, G. "Land Reform in India: Report on the Visit of Indonesian Team to Punjab and West Bengal”.

Wolters, W. “Land Reform Programmes in The Philippines”.

**b. Indonesia**

Abdurrachman. “Traditional versus Formal Rights to Land in South and Central Kalimantan”.

Dove, M. “Land Tenure and Agrarian Ecology: A Contrast betweem Inner and Outer Indonesia”.

Hafid, A. “South Sulawesi: an Overview”.

I Made Sandy. “Land Policy in Indonesia, in Relation to Regional Development”.

Kasryno, F. “Land Tenure and Labour Relations in West Java: A Case Study in Four Villages”.

Onghokham. “Social Changes in Madiun (East Java) during the Nineteenth Century: Taxes and its Influences on Landholding”.

Parlindungan, A.A. 'The Case of Estates in East Sumatera”.

Sadjarwo. “Some Aspects of Land Reform in Indonesia”.

Sinaga, R. “Highlights of the Findings of the Team for the Study of

Agrarian Problems 1977-1978".
Soentoro dan W. Collier. "Land Markets in Rural Java".
Soetiknyo, I. "A Short History of the Basic Agrarian Act".
_____ "Brief Notes on Indonesian Land Reform Law: Background and Problems of Implementation".
Soetrisno, L. "Agrarian Problems and Rural Development: the Case of Central Java".
Suparlan, P. "The Increase in Land Values and Its Impacts on the Emergence of Acces Conflicts".
Tjondronegoro, S. "A Short Introduction to Indonesia's Land Reform: Past Experiences and Its Present State".
Tobing, M. "A Dilemma that seeks a Solution".
Triono, B. "The Need for Land Registration in Rural Areas: a Review and Analysis of Experiences in Rural Areas in Indonesia".
White, B. dan G. Wiradi. "Land Tenure in West Java: a Regional Overview, with some Historical Notes and a Case Study from the Cimanuk River Basin".
Wijaya, H. "Land Leasing in East Java: a Study of Cash Lease Tenancies and Share Contracts".
Wiradi, G. "Land Reform in a Javanese Village, Ngandagan: a Case Study of the Role of the Lurah in the Decision Making Process".

# *Lampiran* B

## A. PESERTA

| | |
|---|---|
| 1. Abdurrachman, S.H. | Pusat Studi Hukum, Universitas Lambung Mengkurat, Banjarmasin, Indonesia |
| 2. Anwar Hafid, Dr. | Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang, Indonesia |
| 3. Arie Lestario Kusumadewa, Dr. | Direktorat Jenderal Agraria, Jakarta, Indonesia |
| 4. Baks, Chris, Dr. | Netherlands |
| 5. Bambang Triono, Ir. | Direktorat Jenderal Agraria, Jakarta, Indonesia |
| 6. Bandyopadhyaya, Nripen, Dr. | Centre for Studies in Social Sciences, Calcutta, India |
| 7. Budi Harsono, S.H. | Universitas Trisakti, Jakarta, Indonesia |
| 8. Brown, Collin, Dr. | Pusat Studi Pedesaan dan Kawasan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia |
| 9. Brown, Marion, Dr. | Land Tenure Centre, University of Wisconsin, Madison USA |
| 10. Collier, Willian L. Dr. | The Agricultural Development Council, Bogor, Indonesia |
| 11. Dove, Michael, Dr. | Rockefeller Foundation, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia |

| | |
|---|---|
| 12. Das , Arvind N., Dr. | Public Enterprises Centre for Continuing Education, New Delhi, India |
| 13. Doornbos, Martin, Dr. | Institute of Social Studies, Den Haag, Netherlands |
| 14. Faisal Kasryno, Dr. | Yayasan Survei Agro Ekonomi, Bogor, Indonesia |
| 15. Gunawan Wiradi, Ir., M.Soc.Sc. | Yayasan Survei Agro Ekonomi, Bogor, Indonesia |
| 16. Helmi Khumaedi, B.Sc. | Kantor Gubernur Jawa Barat, Bandung, Indonesia |
| 17. Hesti Wijaya, Dr. | Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia |
| 18. Iman Sutiknyo, Dr. | Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia |
| 19. Joan Hardjono | Universitas Padjajaran, Bandung, Indonesia |
| 20. Kanlal Hayat, Drs. | Direktorat Jenderal Agraria, Provinsi Jawa Barat, Bandung, Indonesia |
| 21. Kuitenbrouwer, J.B.M., Mr. | Institute of Social Studies, Den Haag, Netherlands |
| 22. Lukman Soetrisno, Dr. | Pusat Studi Pedesaan dan Kawasan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia |
| 23. Maruli Tobing | Surat Kabar *KOMPAS*, Jakarta, Indonesia |
| 24. Maynen, Wicky L., Ir. | Institute of Social Studies, Den Haag, |
| 25. Martin, Kurt, Dr. | Netherlands Institute of Social Studies, Den Haag, Netherlands |
| 26. Mundle, Sudipto, Dr. | Centre for Development Studies, Ulloor, Trivandrum, India |
| 27. Nad Darga Talkuputra, M., Dr. | Direktorat Jenderal Agraria, Provinsi Jawa Barat, Bandung, Indonesia |
| 28. Nurarifin, Ir. | Direktorat Jenderal Agraria, Jakarta, Indonesia |
| 29. Naris Manurung, Ir. | Direktorat Land Reform, Jakarta, Indonesia |
| 30. Onghokham, Dr. | Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia |

| | |
|---|---|
| 31. Parlindungan, A.P., Dr. S.H. | Universitas Sumatra Utara, Medan, Indonesia |
| 32. Parsudi Suparlan, Dr. | Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia |
| 33. Sandy, I Made, Dr. | Direktorat Jenderal Agraria, Jakarta, Indonesia |
| 34. Sinaga, Rudolf S., Dr. | Yayasan Survei Agro Ekonomi, Bogor, Indonesia |
| 35. Sadjarwo, S.H. | Jakarta, Indonesia |
| 36. Soentoro, M.S. | Yayasan Survei Agro Ekonomi, Bogor, Indonesia |
| 37. Sutardja Sudradjat, Ir. | Centre for Agrarian Research and Development, Jakarta, lndonesia |
| 38. Sanyoto Miryosunartomo, Drs. | Direktorat Jenderal Agraria, Jakarta, Indonesia |
| 39. Sumo Husodo | Direktorat Jenderal Agraria, Jakarta, Indonesia |
| 40. Tjondronegoro, S.M.P., Dr. | Institut Pertanian Bogor, Indonesia |
| 41. Vijayendra, T. | Public Enterprises Centre for Continuing Education, New Delhi, India |
| 42. White, Benjamin, Dr. | Institute of Social Studies, Den Haag, Netherlands |
| 43. Wils, Frits, Dr. | Institute of Social Studies, Den Haag, Netherlands |
| 44. Wolters, W.G., Dr. | Erasmus University, Rotterdam, Netherlands |

## B. PENGAMAT

| | |
|---|---|
| 45. Gingerich, James, Ir. | USAID, Jakarta, Indonesia |
| 46. King, David, Dr. | IDRC, Ottawa, Canada |
| 47. Liebenstein, G. von, Drs. | NUFFIC, Den Haag, Netherlands |
| 48. Osague. Steve, Dr. | USAID, Jakarta, Indonesia |
| 49. Pye, E, Dr. | IDRC, Ottawa, Canada |
| 50. Primm, Barry, Dr. | USAID, Jakarta, Indonesia |

## C. PANITIA PENGARAH

| | |
|---|---|
| 51. Dr. Rudolf S. Sinaga | Yayasan Survei Agro Ekonomi, Bogor |

| | |
|---|---|
| 52. Dr. Benjamin White | Institute of Social Studies, Den Haag |
| 53. Dr. S.M.P. Tjondronegoro | Institute Pertanian Bogor |
| 54. Ir. Wicky L. Meynen | Institute of Social Studies, Den Haag |
| 55. Dr. Arie Lestario Kusumadewa | Direktorat Tata Guna Tanah, Departemen Dalam Negeri |
| 56. Dr. Martin R. Doornbos | Institute of Social Studies, Den Haag |
| 57. Ir. Gunawan Wiradi, M.Soc.Sc. | Yayasan Survei Agro Ekonomi, Bogor |

**D. KESEKRETARIATAN**

| | |
|---|---|
| 58. M.S. JMS. Sprong-Koomen | Institute of Social Studies, Den Haag |
| 59. Makali | Yayasan Survei Agro Ekonomi, Bogor |
| 60. Abrar S. Jusuf, M.A.D.E. | Yayasan Survei Agro Ekonomi, Bogor |
| 61. Soentoro. M.S. | Yayasan Survei Agro Ekonomi, Bogor |
| 62. Ir. Abunawan Mintoro | Yayasan Survei Agro Ekonomi, Bogor |
| 63. Andoko | Yayasan Survei Agro Ekonomi, Bogor |
| 64. Waluyo | Yayasan Survei Agro Ekonomi, Bogor |
| 65. Maman, A.R. | Yayasan Survei Agro Ekonomi, Bogor |